



**Eugénio Aníbal Rua da A Empresarialização da Gestão Autárquica – O Caso
Silva Leitão Borges dos SMAS do Porto.**



Eugénio Aníbal Rua da Silva Leitão Borges A Empresarialização da Gestão Autárquica – O Caso dos SMAS do Porto.

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor José Manuel Moreira, Professor Catedrático da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

À Carla pelo apoio e compreensão. Por ti, Adriana.

O júri

Presidente

Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

Vogais

Doutora Cláudia Sofia Magalhães de Carvalho
Professora Auxiliar da Universidade Portucalense

Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Aos meus país, avó e irmão.

Ao Professor José Manuel Moreira, pela orientação e apoio.

À Empresa Águas do Porto EEM, pela disponibilidade.

Ao Doutor Sousa Martins.

A Deus, por tudo.

palavras-chave

Gestão e administração pública, empresarialização, autarquias locais, empresas municipais, gestão do valor público.

resumo

Com este trabalho pretende-se compreender a evolução e transição entre paradigmas de gestão e de Administração Pública, enquadrando a empresarialização da gestão autárquica na lógica e orientação que as novas perspectivas e modelos organizacionais preconizam para a prestação de serviços públicos.

Considerando a expansão que o sector empresarial local tem conhecido, constituindo-se como uma via privilegiada no âmbito da implementação e desenvolvimento de políticas públicas no domínio dos serviços de interesse geral, apresenta-se um estudo de caso, que versa sobre a transformação dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal, tendo como primordial objectivo avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público decorrente dessa transformação.

Procura-se compreender as razões subjacentes à empresarialização da instituição, analisar a actividade da nova entidade, enquadrando essa análise nos desafios globais que os novos fundamentos de gestão e administração pública colocam às organizações públicas na actualidade.

keywords

Public management and administration, corporatization, local government, municipal enterprise, public value management.

abstract

The present dissertation seeks to understand the evolution and transitions amongst the public management and administration paradigms, framing the corporatization of the local government management into logic based guidance according to the new organizations' perspectives and models, recommended for the public service provision.

Considering the expansion that the local business sector has experienced, and the fact that it has constituted itself as a privileged method within the scope of the implementation and development of public policies in the field of general interest services, we present a case study, which deals with the transformation of the Municipal Service of Water and Sanitation of Porto into a municipal enterprise, having as a primary objective, the evaluation of the impact that has already been verified in the public service provision decurrent from the already referred transformation.

We further seek to understand the underlying reasons that led to the corporation process of the organization, by analyzing the activity of the new entity that merged, framing the analyses to meet the global changes that the new foundations of public management and administration places to the present public organizations.

ÍNDICE

Introdução	11
Metodologia Adoptada	15
Capítulo I	19
Paradigmas de Administração e Gestão Pública	19
1. Da Visão Clássica à Nova Gestão Pública	21
2. Governação e Valor Público	28
3. Conclusão	35
Capítulo II	37
Regime Jurídico das Empresas Municipais	37
1. Enquadramento Jurídico	38
2. Objecto Social e Limites de Intervenção	44
3. Princípios de Gestão	48
4. Conclusão	50
Capítulo III	53
O Caso da Transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto em Empresa Municipal	53
1. Contextualização e Evolução Histórica da Organização	54
1.1. A Criação do Sistema de Abastecimento de Água	55
1.2. A Criação do Sistema de Drenagem de Águas Residuais	57
1.3. A Municipalização dos Serviços de Água e Saneamento do Porto	58
2. O Processo de Transformação dos SMAS em Empresa Municipal	60
2.1. Estudo Demonstrativo da Viabilidade Económica e Financeira da Empresa Municipal	62
2.2. Razões para a Transformação dos SMAS em Empresa Municipal	66
2.2.1. Razões Políticas	66
2.2.2. Sustentabilidade Económica, Financeira e Social	69
3. A Empresarialização dos SMAS	75
3.1. Principais Objectivos e Orientações Estratégicas	77
3.2. Áreas de Intervenção	78
3.2.1. Abastecimento de Água	79

3.2.2. Drenagem e Tratamento de Águas Residuais	82
3.2.3. Águas Pluviais	83
3.2.4. Limpeza e Desobstrução de Linhas de Água, Rios e Ribeiras Urbanas	83
3.2.5. Melhoria das Áreas e Águas Balneares	85
3.3. Desempenho Económico e Financeiro	87
3.4. Projectos que Criam Valor Público	90
3.4.1. Projecto Porto Bandeira Azul	91
3.4.2. Projecto Ribeiras do Porto	93
3.4.3. Projecto Porto Gravítico	94
3.5. Síntese de Resultados	95
3.5.1. Indicadores Económicos e Financeiros	96
3.5.2. Indicadores de Actividade	97
Conclusões	99
Referências	105

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Prédios não ligados à rede de saneamento	82
Figura 2 – Monitorização das ribeiras do Porto	84
Figura 3 – Zonas balneares da cidade do Porto	85

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Tipicidade do Objecto Social das Empresas Municipais	45
Quadro 2 – Estimativa de Aquisição de Água à ADP	63
Quadro 3 – Resultados dos SMAS	73
Quadro 4 – Indicadores de Actividade dos SMAS	75
Quadro 5 – Evolução da Taxa de Perdas de Água	80
Quadro 6 – Evolução da % Venda de Água / Compra	81
Quadro 7 – Indicadores de Actividade da Águas do Porto	88
Quadro 8 – Resultados da Águas do Porto	89
Quadro 9 – Resultados Financeiros	96
Quadro 10 – Evolução do Capital Próprio e Passivo	96
Quadro 11 – Evolução das Vendas e Prestações de Serviços	96
Quadro 12 – Outros Indicadores Económicos e Financeiros	97
Quadro 13 – Principais Indicadores de Actividade	97
Quadro 14 – Evolução da Taxa de Perdas de Água	97
Quadro 15 – Evolução da % de Venda de Água	97

LISTA DE ABREVIATURAS

ADP	–	Águas do Douro e Paiva, S.A.
APDL	–	Administração dos Portos do Douro e Leixões
CMP	–	Câmara Municipal do Porto
CSC	–	Código das Sociedades Comerciais
ETAR	–	Estação de Tratamento de Águas Residuais
INAG	–	Instituto Nacional da Água
LFL	–	Lei das Finanças Locais
NGP	–	Nova Gestão Pública
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
POC	–	Plano Oficial de Contabilidade
RJSEE	–	Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado
RJSEL	–	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SMAS	–	Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto

Introdução

As autarquias locais como entidades integradas na Administração territorial autónoma do Estado, não podem deixar de acompanhar os tempos de reforma que se vivem na Administração Pública. Não tendo até aqui vingado o modelo político que prevê a instituição das regiões administrativas, verifica-se que o municipalismo tem evoluído de forma natural, através da transferência de atribuições e competências da Administração Central para a Administração Local, cumprindo-se desta forma os princípios constitucionais da descentralização administrativa e da subsidiariedade, que o Estado deve respeitar na sua organização, procurando uma administração eficiente na gestão dos recursos públicos, simples nos procedimentos e célere na resposta aos problemas e necessidades das pessoas.

Face ao aumento de atribuições, competências, expectativas dos cidadãos e necessidade de controlo de gestão, é natural que as autarquias pautem a sua actividade recorrendo a novas formas de gestão, capazes de potenciarem novas dinâmicas através de modelos organizacionais mais diversificados e empreendedores, onde a ênfase é colocada na eficácia e na eficiência do serviço público.

A possibilidade de os Municípios constituírem empresas públicas municipais ou de enveredarem por outras formas organizativas no âmbito das suas atribuições e competências, encontra-se prevista entre nós desde a primeira lei reguladora do funcionamento e competências das autarquias locais. Porém, só com a entrada em vigor da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que conferiu aos Municípios a capacidade para institucionalizarem e dinamizarem o seu sector empresarial é que a empresarialização da gestão autárquica sofreu um forte impulso e passou a ser uma realidade. Apesar disso, a natureza ambígua dessa legislação, cujos defeitos e lacunas, permitiram enormes problemas na configuração, gestão e actuação das empresas municipais, deu origem a uma reforma há muito tempo aguardada pelos actores e demais intervenientes na gestão autárquica. A entrada em vigor do novo quadro jurídico que regula a empresarialização do sector autárquico, preconiza uma ruptura em relação ao quadro normativo anterior, constituindo-se como um instrumento regulador e impulsionador da iniciativa empresarial dos municípios.

A empresarialização da gestão autárquica, insere-se num modelo de gestão e organização que focaliza a atenção nos resultados, servindo-se de instrumentos e mecanismos capazes de medir esses resultados numa óptica de conjugação entre eficácia e eficiência. Tais mecanismos encontram-se actualmente um pouco por toda a Administração Pública, no âmbito das reformas desenvolvidas nesse sector. Porém, não podemos aferir a possibilidade de os municípios empresarializarem algumas atribuições cujo objecto social seja susceptível de se empresarializar, apenas pela lógica de adopção de mecanismos e instrumentos capazes de mensurarem a

natureza dos resultados em função dos objectivos estabelecidos. Ao empresarializar uma actividade, a autarquia está a preconizar para a gestão dessa actividade, um modelo autónomo da entidade criadora sem no entanto perder o domínio ou o controlo dessa actividade. Dai que a empresarialização tenha na empresa o seu objecto imediato e na atribuição que lhe confia o seu objecto mediato. A empresarialização pressupõe que a actividade confiada à empresa possua uma natureza económica, que seja empresariável. Esta lógica empresarial deriva da perspectiva que o *New Public Management*, (Nova Gestão Pública) introduziu na Administração Pública, potenciando um modelo de gestão empreendedor de uma cultura focalizada nos resultados e avaliação da gestão pública. O Estado procura realizar as suas tarefas através de um modelo considerado mais flexível e menos rígido introduzindo uma cultura de tipo empresarial nos serviços públicos.

Embora a Administração Pública tenha empreendido e fomentado a sua reforma com base na cultura de gestão protagonizada pela teoria da Nova Gestão Pública, não podemos ignorar um novo paradigma que propõe respostas concretas aos desafios que se colocam à Administração na era global em que vivemos. Falamos de um paradigma emergente, que potencia a governação tendo em vista o valor público. O *Public Value Management* (Gestão do Valor Público) coloca no centro da agenda pública a questão do valor acrescentado que as organizações públicas criam na comunidade, no âmbito das expectativas que o cidadão tem relativamente ao tipo, nível e qualidade do serviço público. O cidadão, através de redes cívicas, participa e interage continuamente, constituindo-se como uma voz activa na construção e controlo das políticas públicas. O valor público altera a lógica da gestão clássica cuja perspectiva incidia no estrito cumprimento da lei, estando também para além da perspectiva económica da teoria da Nova Gestão Pública, considerando que a sua abrangência incide na participação e envolvimento cívico do cidadão na gestão pública. A questão que hoje se coloca no centro da agenda pública e que vem alterar a lógica que norteia a gestão pública é a de sabermos se as organizações, criam valor para o cidadão, indo de encontro às suas expectativas.

A investigação que se apresenta tem por base a realização de um estudo de caso a uma organização que presta serviços públicos no sector da água, tratamento e drenagem de águas residuais, cuja prestação de serviços fora sempre assegurada através de uma estrutura organizacional assente num modelo de gestão orientado pela perspectiva clássica ou tradicional. Esse modelo de gestão foi alterado por decisão política, optando-se pela via empresarial. Falamos da transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal. O primordial objectivo do estudo centra-se na avaliação das *causas e consequências* dessa alteração, comparando os dois modelos de gestão de forma a verificar se os pressupostos que motivaram essa transformação estão a ser atingidos ou se por outro lado, se verifica que o modelo anterior permitia uma melhor prestação de serviços no âmbito das atribuições e competências da organização, tentando responder entre outras à questão de partida, ou seja,

avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal.

Derivando a empresarialização da gestão autárquica dos fundamentos e princípios do paradigma da Nova Gestão Pública, não ignoramos que as organizações devem olhar e absorver a cultura que a Gestão do Valor Público vem introduzir na agenda pública. O nosso estudo inicia-se com uma abordagem aos paradigmas de gestão e administração pública, importantes na percepção da perspectiva política e posicionamento dos actores da gestão pública na vida económica e social. Abordaremos também os aspectos essenciais do regime jurídico das empresas municipais, nomeadamente a evolução verificada relativamente ao quadro normativo que anteriormente vigorava para a gestão destas entidades. Por fim, apresenta-se o estudo de caso sobre uma Empresa Municipal constituída exclusivamente por capitais públicos, onde faremos o enquadramento e a análise dos dados a partir dos fundamentos e questões suscitadas nas matérias anteriormente abordadas.

Metodologia Adoptada

Constituindo-se o estudo de caso como um método de investigação qualitativa devidamente orientado e delimitado quanto ao objecto de estudo em causa, importa encontrar a melhor estratégia para que se atinjam os objectivos previamente delineados de acordo com a problemática em causa.

Pardal e Correia (1995:7-10) evidenciam a necessidade da existência de um método orientador da investigação, considerando que esta “é susceptível de interpretações ou conclusões credíveis, quando sustentada por um método de trabalho”. De acordo com os autores, o método deve ser adequado aos objectivos da investigação, ou seja, “o método não é mais do que um plano orientador de trabalho, um conjunto de operações, situadas a diferentes níveis, que têm em vista a prossecução de objectivos determinados”.

Também Coutinho e Chaves (2002), caracterizam e diferenciam o estudo de caso pela abordagem metodológica, considerando que o caso a investigar deve ser planeado. Segundo os autores, “o caso”, pode ser um indivíduo, uma personagem, um grupo, uma organização, uma nação, entre outros.

O tema que abordamos versa sobre os fundamentos e princípios orientadores subjacentes à empresarialização da gestão autárquica, no âmbito da evolução dos paradigmas de administração e gestão pública. Procura-se enquadrar essa abordagem no objecto de estudo em causa: a transformação dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal, com o intuito de responder à questão inicial que formulamos como ponto de partida da investigação, “avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal”.

Considerando a dimensão qualitativa da investigação, utilizar-se-ão como instrumentos necessários ao desenvolvimento do estudo, além da revisão literária ao tema, a observação não estruturada e a análise documental.

A revisão literária será fundamental para o enquadramento temático e permitirá solidificar o estudo através da obtenção de novos conhecimentos e abordagens que advirão das leituras e pesquisas. Os capítulos I e II, cuja essência versa sobre os paradigmas de administração e gestão pública e sobre regime jurídico do sector empresarial local, serão acompanhados e fundamentados com base no que se tem escrito sobre estas matérias.

No capítulo III será apresentado um estudo de caso subordinado à transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal. O objectivo passa por

compreender e descrever o processo de transformação da entidade e concluir se os pressupostos que conduziram à alteração do modelo de gestão estão a ser atingidos e de que forma isso se reflecte no serviço público prestado pela nova empresa.

A observação não estruturada, também denominada de livre ou informal, foi adoptada inicialmente como método exploratório do estudo de caso. Consiste na recolha e no registo de factos sem recurso a meios técnicos especialmente vocacionados para o efeito. “Não há ciência sem observação, nem estudo científico sem observador” (Pardal e Correia, 1995:49).

Considerando o carácter exploratório do estudo qualitativo em causa, optou-se inicialmente pela observação simples, para posteriormente avaliar que rumo adoptar na pesquisa e recolha de dados no desenvolvimento do estudo.

Optou-se posteriormente pelo recurso ao método de análise documental para levar o estudo a bom termo, considerando que as fontes documentais recolhidas, contém todos os dados representativos e necessários ao objecto de estudo em causa, tratando-se de documentos oficiais cuja investigação se revelou absolutamente necessária e suficiente para atingir o objectivo inicial.

Considerando a importância da análise documental no desenvolvimento do estudo de caso que se apresenta, evidenciam-se as fontes documentais analisadas.

- Acta da Sessão Ordinária da Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto, realizada em 1 de Abril de 1927;
- Acta da Sessão Ordinária da Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto, realizada em 8 de Abril de 1927;
- Boletins Municipais 2006 – 3639, 3648, 3652, 3653, 3654, 3659, 3667, 3669, 3676, 3681, 3682, 3686, 3687;
- Boletins Municipais 2007 – 3693, 3694, 3697, 3700, 3712, 3719, 3730;
- Boletins Municipais 2008 – 3751, 3757, 3762, 3763, 3765, 3767, 3773, 3785;
- Boletins Municipais 2009 – 3795, 3797, 3800;
- Escritura de transformação dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto em Empresa Municipal denominada CMPEA – Empresa de Águas do Município do Porto, EM;
- Escritura de alteração dos estatutos da Empresa Municipal CMPEA – Empresa de Águas do Município do Porto, EM;

- Escritura de resgate do contrato de abastecimento de água à cidade do Porto;
- Estudo de viabilidade económica e financeira sobre a constituição de uma Empresa de Águas do Município do Porto nos termos e acoberto do disposto na Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto;
- Estratégia para a Sustentabilidade da Cidade do Porto 2008, CMP, Junho 2009;
- Instrumentos de Gestão Previsional da Águas do Porto – 2007 – 2009;
- Instrumentos de Gestão Previsional da Águas do Porto – 2008 – 2010;
- Instrumentos de Gestão Previsional da Águas do Porto – 2009 – 2011;
- Macroestrutura dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Município do Porto, publicada no Diário da República II Série, n.º 67, Aviso n.º 1952/2004 de 19 de Março;
- Macroestrutura e organização interna dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento da Câmara Municipal do Porto, publicada no Diário da República II Série, n.º 153, Aviso n.º 4634/99 de 3 de Julho;
- Organograma dos SMAS – 1927;
- Relatório elaborado por Sociedade de Revisores Oficiais de Contas nos termos e para os efeitos do artigo 8.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto – Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais;
- Relatório e Contas dos SMAS 2001;
- Relatório e Contas dos SMAS 2002;
- Relatório e Contas dos SMAS 2003;
- Relatório e Contas dos SMAS 2004;
- Relatório e Contas dos SMAS 2005;
- Relatório e Contas dos SMAS – 1.º Semestre de 2006;
- Relatório e Contas dos SMAS – 1 de Janeiro a 24 de Outubro;
- Relatório e Contas da Águas do Porto de 24 de Outubro a 31 de Dezembro;
- Relatório e Contas da Águas do Porto 2007;

- Relatório e Contas da Águas do Porto 2008;
- Revista Porto Sempre n.º 011, 012, 013, 014, 015, 018, 019, 020, 021, 022, 023.

Capítulo I

Paradigmas de Administração e Gestão Pública

Os crescentes constrangimentos com que as organizações públicas se deparam, têm ocupado políticos, gestores e demais intervenientes na gestão pública a procurar novos caminhos e soluções inovadoras para a gestão e administração das organizações do sector público.

Vivemos numa era em que os desafios que se colocam à Administração Pública não param de cessar. Não podemos ignorar a alteração de expectativas e o aumento das exigências dos cidadãos, os novos fundamentos de gestão pública, a reforma do papel e função do Estado a par da constante mutação em que se encontra o mundo em que vivemos. Não é admissível nos dias que correm, considerando os poucos recursos públicos aliados às crescentes expectativas dos cidadãos, que a Administração incorra numa gestão deficitária, potenciadora de dívida pública, elevado despesismo e fraca prestação de serviços. Não obstante a evolução dos fins e das funções do Estado e consequentemente dos modelos de Administração Pública, parece hoje consensual verificar-se a necessidade de reinvenção e renovação do papel desempenhado pelo Estado e seus actores no mercado e na sociedade civil. A gestão pública tem que ser capaz de responder aos desafios globais que se lhe colocam, possuir uma visão estratégica orientada pela missão, capaz de criar valor e ir de encontro às reais expectativas dos cidadãos. Porventura, um dos maiores desafios que se coloca à Administração Pública é precisamente o de ser capaz de acompanhar a mobilidade humana, física e intelectual, a liberdade de escolha e a revolução silenciosa que se opera na rede global.

Podemos identificar três grandes modelos ou paradigmas de administração e gestão pública, cuja cultura e orientação se baseia em três diferentes lógicas de actuação. A Administração Pública Tradicional, cuja lógica é colocada na conformidade legal (legislação), a Nova Gestão Pública, culturalmente vocacionada para a perspectiva económica (serviço) e finalmente a Governação, como paradigma emergente, orientado para a componente cívica (cidadão).

Stoker (2004) sustenta que “a Administração Pública Tradicional deriva em certa medida da perspectiva Weberiana do mundo”. O modelo burocrático de Weber, os Partidos Políticos e seus líderes, constituem-se como vectores fundamentais da estrutura conceptual de um modelo de Estado caracterizado por um intervencionismo marcante na vida económica e social face ao aumento significativo das suas funções.

Posteriormente para responder à crise do Estado Providência, surge um novo modelo de gestão pública, cuja iniciativa governamental se pauta por um carácter menos interventivo, mais regulador e promotor de um novo paradigma de Administração, designado por *New Public Management*,

(Nova Gestão Pública), culturalmente vocacionado para práticas de gestão oriundas do sector privado, orientadas numa óptica de eficácia e de eficiência. A empresarialização dos serviços públicos e da gestão autárquica em concreto deriva em grande medida deste movimento, que orienta a Administração Pública para a obtenção e medição de resultados.

A evolução sócio-cultural e o desenvolvimento da sociedade de informação têm vindo a fomentar uma nova cultura de interacção e relacionamento entre a Administração e os cidadãos. O cidadão possui hoje uma perspectiva diferente quanto à acção do poder político e da Administração. Essa perspectiva potencia expectativas quanto à natureza e desenvolvimento das políticas públicas, estimulando a participação e envolvimento de diferentes actores. “A ênfase é colocada na possibilidade de o consumidor dizer aos administradores públicos que tipo, nível e qualidade de serviço espera” (Dowding, 2008:11).

Essa perspectiva fez emergir um novo paradigma de serviço público que orienta a gestão pública para a criação de valor de acordo com a sua missão, introduzindo uma nova visão na gestão da causa pública. A Gestão do Valor Público, *Public Value Management* promove uma cultura que valoriza o envolvimento e a colaboração entre a Administração e os cidadãos, fomentando a cidadania e a participação cívica nos desafios que se colocam à agenda pública. “Governação é, por isso, diferente de Governo” (Alves e Moreira, 2008:105).

Podemos dizer que o sector público vive hoje uma fase de transição, adaptação e reinvenção, que suscita a aprendizagem de novas práticas gestionárias, de novas abordagens e de um novo posicionamento na sociedade, em função dos valores culturais que sustentam a filosofia do paradigma em que estamos a entrar.

Este capítulo expõe de forma sucinta as teorias e modelos de Estado que têm vigorado entre nós desde meados do século passado. Procura reflectir a problemática de transição e adaptação entre paradigmas, expondo mais concretamente a filosofia em que assenta o novo paradigma de Governação e Gestão do Valor Público, como temática que importa conhecer e abordar tendo em conta os desafios que se colocam à Administração neste século XXI.

1. Da Visão Clássica à Nova Gestão Pública

As reformas e transformações que se têm sucedido na Administração Pública nos últimos trinta anos, não podem ser dissociadas do debate civil e político em torno do papel do Estado na vida económica e social. A reformulação do papel do Estado e a clarificação das suas funções, não pode ser concebida sem o devido enquadramento e articulação com a Administração Pública, sob pena de inexequibilidade. “Qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração” (Canotilho, 2000:21).

A noção de Administração Pública acolhe em Amaral (1999) dois sentidos diferentes: um sentido orgânico e subjectivo, quando nos referimos à Administração enquanto organização e um sentido material e objectivo, quando nos referimos à actividade administrativa exercida pela Administração. Esta separação é importante considerando a complexidade e multiplicidade de situações susceptíveis de discernimento quanto ao âmbito de aplicação do conceito. O autor parte para a definição de Administração Pública com base nestes dois princípios: em sentido orgânico, a Administração Pública, “é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar” ao passo que em sentido material, a administração pública define-se como “a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes” (Amaral, 1999:36-37-39).

Estes dois sentidos compõem a noção de Administração Pública. A importância do conceito permite-nos uma melhor compreensão e enquadramento na lógica, orientação e essência dos paradigmas de Administração e Gestão Pública. É comum associar um determinado modelo de Administração a um determinado tipo de Estado, mais ou menos regulador, abstencionista ou intervencionista na vida pública.

As transformações económicas, sociais e culturais ocorridas no decurso do século XX, nomeadamente nos períodos pós Grandes Guerras Mundiais, motivaram o crescimento do Estado, que se tornou mais interventivo e dirigista enquanto prestador de serviços, estendendo a sua área de actuação um pouco por todos os sectores de actividade nas democracias ocidentais. “Não é, aliás, apenas o intervencionismo económico que caracteriza a Administração Pública dos nossos dias – é também a acção cultural e social do Estado” (Amaral, 1999:83). Tal facto conduziu ao crescimento da Administração Pública, que se estrutura com base nas premissas do sistema burocrático de Max Weber, considerando, como sustenta Giddens¹ “a autoridade burocrática,

¹ Citado por Carapeto e Fonseca (2006:23)

fundada na legitimidade legal-racional (baseada na crença na legalidade e na racionalidade dos títulos e das decisões reivindicadas pelas autoridades políticas) é a única forma de lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas ocidentais”.

A visão clássica do Estado, enquanto Estado de direito democrático, orienta-se pela crença na legalidade e materializa-se pela burocracia enquanto modelo ideal de organização político-administrativo nas organizações governamentais. Esta foi a perspectiva dominante nas democracias ocidentais durante grande parte do século passado.

É nesta perspectiva que Stoker (2004) afirma que a Administração Pública Tradicional resulta da percepção Weberiana do mundo, considerando o modelo de organização racionalista em que assentam os principais vectores que sustentam todo o seu funcionamento: a democracia representativa, como modelo essencial ao equilíbrio dos diferentes interesses coexistentes numa sociedade de massas; os partidos políticos como instituições chave do sistema democrático, sendo as eleições o garante e a melhor forma de *accountability*; e a administração burocrática como instrumento capaz de garantir eficácia organizacional e alimentar o Estado Providência.

A onnipresença do Estado na vida económica e social, originou a proliferação de vários organismos autónomos, institutos públicos, nacionalizações que degeneraram em imensas empresas públicas, conferindo à Administração Pública no seu conjunto uma complexidade funcional e estrutural de dimensão gigantesca. A adopção do modelo burocrático hierarquizado enquadra-se nesta perspectiva de Estado intervencionista, promotor de uma cultura monopolista quanto à provisão de bens e serviços públicos. “A burocracia é a forma mais desenvolvida da autoridade legal-racional” (Duverger, 1983:221).

“Para muita gente, ainda hoje o termo burocracia tem uma carga negativa, é associado a excesso de papelada e de regras com prejuízo do funcionamento eficaz e inovador das organizações; mas a ideia de burocracia defendida por Max Weber conduziria a um tratamento equitativo de todos os empregados, uma vez que a cada um eram atribuídas áreas específicas de actuação e responsabilidades na base da sua competência e capacidades” (Teixeira, 1998:11).

A teoria da escolha pública, abordada por Alves e Moreira (2004), caracteriza-se por uma abordagem mais realista do comportamento dos burocratas, considerando que estes tenderão a agir mediante determinadas motivações, como o poder, a segurança no emprego, as regalias, as promoções e a minimização de dificuldades no exercício das suas funções. A acção dos burocratas entra numa espécie de ciclo vicioso, considerando que a ineficiência produtiva aumenta a dimensão da burocracia, o que no caso é perfeitamente normal. Os burocratas tendem a agir de forma racional, ou seja, como a maioria dos restantes indivíduos, pugnando pelos seus interesses. Não quer isto dizer que sejam desonestos ou produtivamente incapazes de fazer mais e melhor. A burocracia alimenta-se de regras e procedimentos, encontrando na lei a sua legitimação.

O enfoque na legislação como lógica orientadora da actuação da Administração Pública, estruturada com base na autoridade legal-racional, enquadra-se numa perspectiva de garantia e manutenção do quadro ético que deve pautar o funcionamento e actuação da Administração. Daqui deriva o quadro normativo rígido, padronizado, a especialização e divisão do trabalho, o recurso à hierarquia como modelo que garante o controlo da actuação dos funcionários, agentes e da própria Administração. "Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da cadeia hierárquica. Assim, os funcionários implementam passivamente e de forma eficiente e efectiva as políticas do governo" (Araújo, 1995:150).

O Estado Providência e o modelo de Administração Pública que o suporta começaram a ser alvo de variadas e intensas críticas à medida que a sua ineficiência, disfuncionalidade e sobretudo a sua sustentabilidade, começou a ser posta em causa. O crescimento do sector público na vida económica e social tornou-se insustentável de manter agravando-se ainda mais com a crise económica que despoletou no mundo ocidental nos anos setenta. O desequilíbrio das finanças públicas sufocadas pelo excessivo peso da despesa pública, a complexidade da máquina administrativa movida pela burocracia, as crescentes exigências e expectativas dos cidadãos relativamente à qualidade do serviço público, motivaram uma série de críticas à dimensão, custo e actuação do Estado, abrindo caminho ao aparecimento de novas correntes de opinião favoráveis à adopção de um novo modelo de Estado e de gestão pública, mais regulador, menos interventivo e monopolizador quanto à provisão do serviço público, cuja lógica de actuação privilegia uma gestão vocacionada para a valorização do mercado.

Criaram-se condições para o aparecimento de um movimento com uma perspectiva reformista quanto ao papel do Estado e da Administração Pública na vida económica e social, designado por *New Public Management*, Nova Gestão Pública (NGP), cujos fundamentos se opõem ao anterior modelo dominado pela lógica legalista. A burocracia era vista como inimiga da liberdade, da criatividade e da eficiência. (Pollitt, 2003)

As reformas nas Administrações Públicas sucederam-se um pouco por todo o ocidente, com a Grã-Bretanha governada pela Senhora Thatcher, a Nova Zelândia e a Austrália a assumirem o papel pioneiro na transformação de uma Administração Pública Tradicional para uma Administração de tipo empresarial, incentivadora de práticas oriundas do sector privado na gestão dos serviços públicos (Lynn, 2006:115).

O movimento da NGP é portador de uma nova cultura de gestão, promovendo uma reforma institucional e ao mesmo tempo administrativa. Uma reforma institucional, porque introduz na lógica da gestão pública, o recurso a mecanismos de mercado para assegurar a provisão pública de bens e serviços. Uma reforma administrativa, porque vem introduzir novas práticas e instrumentos de gestão, que permitem a diminuição da despesa pública e a satisfação dos consumidores. Assim, do ponto de vista organizacional, a NGP caracteriza-se pela introdução no

sector público de práticas e metodologias de gestão oriundas do sector privado, orientando-se por critérios de eficácia e de eficiência, medidas conducentes ao aumento da produtividade, iniciativas simplificadoras de procedimentos administrativos, pela aposta em organizações descentralizadas, magras, inovadoras e receptivas à mudança (Carrapeto e Fonseca, 2006).

Stoker (2004) contrapõe o modelo da NGP ao pilar burocrático que suporta a Administração Pública Tradicional, nomeadamente quanto às premissas em que se baseia a sua lógica e abordagem relativamente à provisão e fornecimento de bens e serviços públicos. Na visão clássica havia uma profunda concentração monopolista quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos, facto contrastante com a perspectiva da NGP que abre caminho a novas formas de provisão pública, tendo tendência para valorizar o mercado enquanto prestador de serviços, encetando também uma gestão de tipo empresarial nos serviços públicos. A ideia assenta na premissa de que no modelo burocrático, as organizações, enquanto produtoras e prestadoras de bens e serviços, tendem a ser ineficientes, despesistas e pouco eficazes, face ao domínio exercido pelos burocratas que acabam por defender os seus próprios interesses. Stoker retoma um pouco a ideia da teoria da escolha pública, para caracterizar o comportamento dos burocratas. Neste sentido, a NGP apresenta um conjunto diversificado de soluções e abordagens para satisfazer a provisão pública, rejeitando a visão monopolista do anterior modelo de Administração, facto que contribuiu fortemente para findar a visão redutora que o anterior paradigma preconizava, ao reduzir o público somente ao estatal, como diz Moreira. “A crise não é apenas económica, social, cultural, política – é a crise do próprio modelo de Estado e de uma Administração Pública que insiste em reduzir o público ao estatal” (Moreira, 2002:53).

Foi de certa forma esta visão monopolista do Estado face à sociedade que abriu caminho para o aparecimento de novas perspectivas de gestão pública. O cidadão tem hoje ao seu dispor várias formas de satisfazer a sua necessidade. Na perspectiva de Dowding (2008) existem complexas e múltiplas formas de combinar a provisão de bens e serviços, mediante um conjunto de categorias, como produção, pagamento e consumo, que se podem conjugar e multiplicar entre si, degenerando em variadas tipologias de provisão de bens e serviços públicos. Veja-se o caso da segurança, sector normalmente atribuído ao Estado, como prestador de serviços. Nos edifícios públicos, a segurança é privada e o consumo pode ser público ou privado. A NGP, ao romper com a cultura monopolista que a Administração Pública Tradicional assumia no que respeita à produção de bens e serviços, abre caminho para a promoção do debate em torno do papel do Estado, tão necessário entre nós.

Canotilho (2000:28) coloca entre outras, a seguinte questão: “deve uma tarefa erguida a tarefa pública ser obrigatoriamente prosseguida de forma directa, pela própria administração pública?”

O autor defende que não, advogando que o facto de o sector privado prosseguir tarefas públicas não significa que se verifique um desvio de funções ou uma retirada de poder ao Estado, antes

uma outra forma de prestação do serviço. O Estado deixou de ter um papel unicamente prestador para passar a desempenhar um papel essencialmente regulador, impondo regras em áreas sensíveis, como são o caso da electricidade, do gás, da água, dos transportes ou das telecomunicações, tendo um papel predominantemente regulador. A regulação constitui-se também como uma forma de intervenção, ainda que indirecta, considerando que determinadas regras são impostas em função da dimensão política e social do Estado. Segundo o autor, esta problemática conduz à necessidade de se compatibilizar a regulação motivada por imperativos de eficácia com a regulação motivada por imperativos sociais e políticos. Ainda nesta perspectiva, Moreira (2002:53) sustenta que há poucos sectores onde o Estado deve ter o monopólio e há ainda outros onde o Governo pode prover, mas em concorrência com o sector privado, não apenas para se tornar mais eficaz nessa provisão, mas também para garantir a possibilidade de escolha aos cidadãos.

A NGP como movimento portador de um novo paradigma organizacional para a Administração Pública oposto à lógica burocrática do anterior paradigma, enquadra-se também numa perspectiva de manutenção do objecto social e político do Estado enquanto prestador de bens e serviços. Ao introduzir mecanismos de gestão, próprios do sector privado, como a fixação de objectivos, a avaliação de resultados, a aposta em estruturas organizacionais mais leves e flexíveis, descentralizadas, inovadoras e organizadas em rede, capaz de potenciarem a produtividade e cortarem com o despesismo exacerbado e sem controlo, a NGP apresenta-se como “um mal menor” ou seja, uma via para a manutenção do papel social do Estado. “É importante que a Administração introduza nas suas preocupações de gestão a análise da relação custo/benefício do que faz. Esta dimensão permitirá ajuizar alternativas de acção, para além de medidas de racionalização dos gastos, ou mesmo da anulação de acções.” (Neves, 2002:187).

Em linha de conta com estas premissas, Pollit e Bouckaert, (2004:6) vêem a reforma da gestão pública como um meio capaz de atingir diversos fins, ou seja, “fazer poupanças (economizar) na despesa pública, melhorar a qualidade dos serviços públicos, tornar as operações governamentais mais eficientes e aumentar as hipóteses de as políticas que são escolhidas e implementadas serem eficazes”.

Olhando para a Administração Pública Portuguesa, é possível encontrar, do ponto de vista de reforma administrativa, vários exemplos de práticas inspiradas nas teorias da NGP. As mudanças na relação jurídica de emprego público, a introdução de sistemas de avaliação de desempenho, a fixação de objectivos aos serviços e colaboradores, a implementação de sistemas de gestão da qualidade, a simplificação de procedimentos administrativos e os programas de modernização administrativa, são alguns exemplos, no âmbito da reforma administrativa, que derivam das premissas em que se baseia a teoria da NGP. Também do ponto de vista institucional se encontram exemplos, considerando que na década de noventa vários serviços do sector público foram empresarializados, concessionados e privatizados. O Estado passou a desempenhar,

conforme vimos, um papel mais regulador, mantendo no entanto o seu objecto social, ou seja, intervindo no sentido de manter a cultura política, própria do Estado social.

No início dos anos noventa o paradigma da NGP confrontou-se com algumas críticas e o entusiasmo em torno dos seus fundamentos começou a diminuir. Surgem novas correntes de pensamento relativamente ao posicionamento do Estado na vida económica e social e quanto à forma como a Administração Pública deve pautar o seu desempenho e relacionamento com a sociedade.

Peters, (1996) identifica duas perspectivas diferentes, ambas derivadas dos fundamentos da NGP. A perspectiva gestionária ou *managerial* que concebe as organizações públicas à luz do modelo privado, orientadas para os resultados, com metas de desempenho e objectivos definidos, apostando na eficiência organizacional e na melhoria da qualidade nos serviços públicos, recorrendo aos instrumentos utilizados na gestão privada para conseguir alcançar a eficiência organizacional. De certa forma esta perspectiva reflecte os fundamentos mais comuns do paradigma da NGP. Há porém outra perspectiva, que defende que o sector público opera num ambiente político, respondendo perante cidadãos e não perante clientes. Esta perspectiva, eleva a participação e estimula a cidadania, alegando que o cidadão não pode ser visto como um cliente, considerando que essa visão pode conduzir ao tratamento desigual entre cidadãos, facto que acaba por ser oposto aos valores éticos e legais que o Estado de direito deve salvaguardar.

Reformar ou reinventar a governação pública foi a grande questão que se colocou, quando o paradigma da NGP foi confrontado nos anos noventa com uma nova perspectiva de natureza menos liberal, que de certa forma refreou o ímpeto reformista de cariz privatizador iniciado em meados dos anos setenta quando as teorias da NGP se começaram a impor ao modelo burocrático um pouco por todo o ocidente. Essa nova perspectiva foi introduzida na agenda pública em 1992, pelas teses dos consultores Americanos David Osborne e Ted Gaebler, com a publicação de uma obra intitulada “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*”, “Reinventando a Governação: Como o Espírito Empresarial está a Transformar o Sector” cujas teorias inspiraram a acção da administração Clinton e serviram de base ao Relatório do Vice-Presidente Al Gore para a formulação de uma nova reforma do papel do Estado (Pollitt, 2003; Lynn, 2006:110).

A NGP na sua verdadeira essência, valoriza e privilegia o mercado como fonte motora de grande parte das actividades estatais, entregando à iniciativa privada todas as funções passíveis de serem desenvolvidas pelo sector privado, baseando-se na premissa de que a gestão privada tem um desempenho superior à gestão pública. O movimento protagonista da reinvenção da governação não encara o recurso à privatização como o principal e quase exclusivo motor da reforma do Estado (Carapeto e Fonseca: 2006).

A ideia chave passa por abrir o sector à concorrência e introduzir nas organizações uma cultura de gestão empreendedora, promovendo o *empowerment* dos funcionários, capaz de pautar a acção dos serviços públicos por critérios de eficácia e de eficiência. Osborne e Gaebler propuseram uma nova gestão pública no sector público, incentivando a reforma administrativa nos serviços, não recorrendo apenas à transferência de funções do Estado para o mercado, como única via para a concretização da NGP.

“As pessoas que trabalham no governo não são o problema”, proclamaram Osborne e Gabler, “os sistemas nos quais eles trabalham é que são o problema”. O Vice-presidente Gore fez ecoar: “O governo federal está repleto de boas pessoas armadilhadas nos maus sistemas: sistemas orçamentais, sistemas de recursos humanos, sistemas de *procurement*, sistemas de gestão financeira, sistemas de informação. Quando acusamos as pessoas e impomos mais controlo, tornamos os sistemas piores” (Lynn, 2006:111).

Na verdade, a problemática quanto ao debate sobre a reforma do Estado e da Administração Pública continua a suscitar diversas e diferentes perspectivas ideológicas, técnicas e jurídicas, não apenas nos políticos mas também no mundo académico e também na opinião pública.

Bilhim (1997:44) coloca a questão através de duas abordagens:

- Privatizar – reforçando o papel de árbitro do Estado;
- Criar condições para o aparecimento de agências, abrir sectores à concorrência privada, reforçando o papel regulador e de árbitro do Estado, diminuindo, sem anular, a sua função executiva na prestação de serviços.

Duas visões sobre a redefinição, posicionamento do Estado e actuação da Administração Pública, na vida económica e social que suscitam um intenso e profundo debate político na sociedade. De acordo com o autor, estas duas perspectivas reflectem o pensamento do *New Public Management*, cuja teoria se orienta mais para a primeira abordagem, enquanto o *Reiventing Governement* se enquadra na segunda.

Encontramo-nos numa fase de transição e adaptação entre paradigmas. A NGP enquanto movimento protagonista de uma nova cultura de gestão para o sector público, promoveu reformas inevitáveis, considerando a pressão financeira que os défices públicos causam na estrutura do Estado. Não obstante, como afirmam Morata e Hanf, (2003:163) “a governação pública implica algo mais do que uma gestão eficaz e eficiente, de tipo empresarial ou tecnocrático, distante dos cidadãos”.

As críticas ao facto da NGP colocar toda a ênfase nos resultados encontram expressão em Bovaird e Löfler (2003:8) que distinguem duas abordagens ou perspectivas de gestão pública. A

managerial, derivada dos fundamentos da NGP e a perspectiva da governação que dá expressão a novas problemáticas e desafios que se colocam à gestão pública, transcendendo a óptica dos resultados. Como dizem Alves e Moreira (2008:105), “os gestores públicos terão cada vez mais não só de promover a eficiência dos seus serviços mas também de criar condições para que os cidadãos possam exercer reais capacidades de escolha, com reflexos positivos na qualidade e adequação dos serviços prestados e na autonomia das pessoas”.

A Administração Pública Tradicional assenta numa visão clássica do Estado, protector, interventor e onnipresente um pouco por todos os sectores económicos e sociais. Assenta as suas bases e desenvolvimento na perspectiva Weberiana do mundo, em que o homem e as instituições precisam de regras. Tudo está padronizado e formatado para acontecer dentro de determinados pressupostos e a lógica de actuação baseia-se na crença legal-racional do sistema burocrático, entendido como a melhor forma de estruturar as organizações públicas.

A NGP surge com uma nova cultura de gestão, rompendo com as premissas do Estado-Providência, abrindo o sector público ao mercado, quer por via do recurso a privatizações de determinadas actividades até então asseguradas pelo Estado, quer pela introdução nas organizações públicas de mecanismos e instrumentos oriundos da gestão privada. Partindo do pressuposto de que existe um paralelismo entre individualismo e empreendedorismo, a NGP assenta a sua ênfase na dicotomia, eficácia versus eficiência, recorrendo a um sistema de incentivos e ao mesmo tempo de avaliação do desempenho organizacional.

Hoje, a ênfase da gestão pública orienta-se sobretudo pela missão, pela escolha e pela componente cívica, cooperante e interactiva entre organizações e entre estas e os cidadãos. Um novo paradigma de gestão pública começou a emergir no início do Século XXI, onde a voz do cidadão será determinante na acção da Administração. Falamos do *Public Value Management*, a Gestão do Valor Público, um novo paradigma de governação e gestão pública, que está na ordem do dia e não pode ser ignorado por políticos, gestores e sociedade civil.

2. Governação e Valor Público

A Gestão do Valor Público coloca no centro da agenda pública os desafios da eficiência, da *accountability*, da equidade e da governação em rede, como esferas de acção da gestão pública no início do século XXI. Os Governos e a Administração Pública devem pautar a sua acção e actividade tendo em vista a criação de valor público. Moore (2002) define valor público, como o valor acrescentado na prestação de serviços públicos, através da utilização eficiente e inovadora dos recursos.

“O Valor acrescentado pelo governo é a diferença entre os benefícios que o público eventualmente goza e os recursos e o poder que os cidadãos decidem atribuir ao seu governo”.²

O paradigma parte da premissa que o fornecimento de bens e serviços já não justifica por si só a intervenção do Estado na economia e na sociedade. O centro nevrálgico da problemática da governação reside no facto de se saber se a iniciativa e intervenção pública está a promover resultados positivos para os cidadãos, ou seja, a discussão coloca-se não tanto ao nível da provisão, mas mais no valor que essa provisão pública cria para a comunidade. Moore, citado por Henriksen (2008:6) advoga que “o valor público é essencialmente aquilo que cada um de nós como cidadãos espera que o governo realize, uma vez eleito por nós”.

O enfoque na criação de valor público faz com que este novo paradigma de gestão e administração pública se diferencie dos anteriores colocando a tónica quanto à governação pública numa perspectiva mais ampla e interactiva entre políticos e cidadãos. Por um lado, difere da administração pública tradicional, considerando que a sua abrangência ultrapassa a fronteira da mera prestação de serviços públicos. Por outro, apresenta uma perspectiva diferente da NGP, colocando em patamares diferentes a gestão pública e a gestão empresarial privada. Podemos partir do princípio que a filosofia da NGP assenta os seus pilares na apresentação e avaliação de resultados em função dos objectivos previamente estabelecidos, recorrendo para tal a diferentes instrumentos e indicadores de gestão que possibilitem essa avaliação. Já a Gestão do Valor Público, fornece uma dimensão diferente quanto à avaliação dos resultados, ou seja, mais importante do que atingir os parâmetros e indicadores de gestão estabelecidos importa criar actividades capazes de gerarem valor para os cidadãos, mediante uma dinâmica que potencia o envolvimento dos diferentes *stakeholders* na gestão, orientando a tomada de decisão e a provisão pública para a criação de valor. “A ênfase é colocada na possibilidade de o consumidor dizer aos administradores públicos que tipo, nível e qualidade de serviço espera” (Dowding, 2008:11).

A filosofia deste paradigma cifra-se na premissa de que o sector público tem a responsabilidade de criar valor que posteriormente será reconhecido pelo cidadão. Governar não é a mesma coisa que jogar com a lei da oferta e da procura numa economia de mercado. Como diz Stoker (2008:31) “governar não é o mesmo que comprar, ou de um modo mais abrangente, não é o mesmo que comprar e vender bens numa economia de mercado”. O importante é avaliar se aquilo que as administrações produzem cria valor na sociedade e vai de encontro às expectativas dos cidadãos.

Há uma lógica diferente na cultura que norteia os diferentes paradigmas. Na NGP o sistema está canalizado para a obtenção de resultados, para a competitividade, através da utilização de ferramentas e práticas de gestão oriundas do sector privado. Políticos e gestores estabelecem

² World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads. United Nations, p.p 3

acordos e acções que posteriormente serão avaliadas através de sistemas de avaliação de desempenho, documentos de prestação de contas entre outros instrumentos, capazes de medir o alcance dos objectivos definidos por políticos e prosseguidos por gestores. Nesta perspectiva, políticos e gestores assumem diferentes papéis, no sentido de que os políticos decidem e os gestores executam. A Gestão do Valor Público coloca a política e a gestão na mesma esfera de acção. A política é vista como o pilar do sistema onde se processa o diálogo e se garante a melhoria continua da democracia. O valor público potencia a democracia participativa desde logo pelo proveito que retira das novas tecnologias de informação, que contribuem significativamente para o desenvolvimento de uma relação mais próxima entre os cidadãos e a Administração. A lógica deste paradigma assenta numa dinâmica criativa movida pela cidadania activa que permite uma envolvimento na causa pública entre políticos, administradores e cidadãos. Esta dinâmica situa a relação entre eleitores e eleitos numa esfera completamente diferente do que anteriormente vigorava nos anteriores paradigmas.

Henriksen (2008:7) recorre a um exemplo ilustrativo, utilizado por Moore para caracterizar o alcance e o verdadeiro sentido da teoria da Gestão do Valor Público. Perante o aumento considerável de jovens utilizadores da sala de leitura de uma determinada biblioteca, o gestor desse espaço público viu-se na necessidade de repensar o papel e o serviço que a biblioteca poderia prestar aos jovens utilizadores. Tendo concluído que os jovens procuravam a biblioteca no período da tarde como porto de abrigo por não terem outras actividades extra-escolares, o gestor decidiu reformular a oferta de serviços em vez de pura e simplesmente advogar que a sala de leitura da biblioteca não era um clube de juventude ou um local adequado para os jovens barulhentos passarem as tardes. O gestor optou como alternativa em repensar a oferta do serviço público, indo ao encontro das aspirações destes jovens, mediante a oferta de novas actividades de acordo com as suas expectativas.

O gestor da biblioteca poderia ter optado por outra via, menos dispendiosa e de certa forma muito frequente na cultura implícita no paradigma da gestão pública tradicional. Não estando nas atribuições da biblioteca fornecer outro serviço para além das suas competências, o gestor poderia limitar-se a colocar os jovens na rua. A diferença entre paradigmas reside essencialmente neste acto. O gestor foi capaz de ir ao encontro das expectativas dos jovens, criando valor acrescentado, para além do desempenho das suas competências.

Dowding (2008:11) sustenta que o cidadão manifesta as suas expectativas, através de dois sinais evidentes, que os poderes públicos terão que saber interpretar. A voz e a escolha. “Escolha quando o consumidor se move de um fornecedor do sector público para outro; voz quando o consumidor faz directamente exigências”.

No valor acrescentado que a organização pode potenciar para além do cumprimento das suas atribuições, está a chave da Gestão do Valor Público. Este paradigma procura envolver todas as

partes na criação de valor. Políticos, gestores, colaboradores e diferentes *stakeholders* internos e externos. Há uma construção e uma partilha dinâmica das questões fundamentais da gestão pública. Ninguém se aliena da sua responsabilidade o que origina um processo contínuo e permanente de troca democrática, com base nas virtudes da cidadania activa.

Stoker (2004) explica a dimensão do paradigma através de cinco proposições:

1. Intervenção pública baseada na busca de valor.

É a ideia central do paradigma. A acção dos gestores públicos, políticos ou funcionários deve basear-se na criação de actividades com valor. Este é o pensamento base do paradigma da Gestão do Valor Público. Criar valor público. Fornecer serviços públicos com valor. Não importa se o serviço é prestado através de administração directa ou por via de adjudicação a privados. O mais importante é a avaliação desses resultados não apenas numa óptica de eficácia mas sobretudo numa perspectiva de eficiência, ou seja, na avaliação que se faz quanto à provisão pública, se esta cria valor para a sociedade civil. Como diz Moore, é importante avaliar se a intervenção pública está ou não a promover resultados sociais económicos positivos. Isto coloca no centro do debate a problemática da intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Neste sentido, o mesmo autor, identifica duas perspectivas para que a intervenção pública se justifique. O problema pode ser visto mediante a produção e distribuição eficiente de bens e serviços ou através da justiça e distribuição equitativa dos benefícios e encargos. (Moore, 2002:44) O autor considera que os gestores públicos devem olhar para as organizações públicas com base em ambas as perspectivas.

A primeira perspectiva parte do princípio que o Estado deve intervir quando o mercado apresenta deficiências quanto à provisão de determinados bens, daí que defenda que tal intervenção não perturba o primado das preferências individuais, ou seja, “idealmente, a quantidade e a distribuição dos bens serão unicamente determinados pelas preferências individuais” (Moore, 2002:44). O valor público está enraizado nas percepções e nos desejos dos indivíduos, que, segundo o autor, possuem dois tipos de desejos a serem satisfeitos: desejos de bens e serviços, produzidos e distribuídos via mercado, competindo à Administração garantir o jogo limpo, incentivando as boas práticas, garantindo a regulação mediante um quadro normativo, baseado nos valores da transparência e da credibilidade, capaz de fomentar a gestão ética, (Moreira:2002) e desejos colectivos, ou seja, por bens e serviços produzidos e distribuídos por organizações públicas ou tutelados e regulados por organizações públicas, ainda que produzidos e fornecidos por instituições privadas.

Não podemos deixar de abordar a segunda perspectiva, ou seja, a intervenção pública com vista à garantia da justiça e distribuição equitativa dos benefícios e encargos. Quando algum direito ou reclamação de um cidadão, relativamente à equidade na provisão de um bem ou serviço, for

desrespeitado, a Administração deve intervir certificando-se que tal pretensão foi respeitada. Tal acontece quando o Estado privilegia o mercado para produzir ou distribuir determinados bens e serviços, competindo-lhe apenas a regulação quanto à garantia do cumprimento das normas éticas que devem pautar o fornecimento do bem e serviço.

Governar com o intuito de criar valor público, concentra-se na interpretação das expectativas e manifestação de preferências individuais dos cidadãos, aproveitando o desenvolvimento tecnológico para potenciar a interação entre os cidadãos e as organizações públicas. A intervenção pública deve ser baseada na criação de valor, independentemente de quem assegura a provisão do bem ou serviço. Como diz Moreira (2002:53) “a primeira obrigação do Estado é garantir o jogo limpo, de modo a que a concorrência entre a esfera pública, privada e social possibilite uma real liberdade de escolha”. Os cidadãos esperam que os poderes públicos garantam uma máquina fiscal limpa e transparente e sobretudo a manutenção de um quadro ético que fomente a confiança pública, para além de uma boa gestão dos recursos e finanças públicas.

2. Maior reconhecimento e legitimidade ao papel dos *Stakeholders*.

A ideia deste paradigma assenta no pressuposto da criação de dinâmicas que potenciem uma cidadania activa, onde a envolvimento de todas os actores é decisiva na governação e não apenas o Governo e a administração legitimados pelo voto, como acontecia nos anteriores paradigmas. Há que criar condições para envolver as pessoas nos assuntos do domínio público, fomentando a discussão em rede. O recurso às novas tecnologias deve ser explorado e potenciado nesse sentido, constituindo-se como uma oportunidade para que as pessoas se envolvam de forma atractiva e flexível. O paradigma defende que para se obterem melhores resultados sociais e económicos mediante decisões políticas, o decisor deve procurar envolver e ouvir o maior número de pessoas. Isto conferirá maior confiança ao cidadão na Administração e no poder político solidificando a democracia. A ideia de que a governação da coisa pública deve envolver os vários actores públicos e privados, potenciando a discussão em rede é um fundamento essencial do paradigma, que se baseia na elevação das virtudes da cidadania para atingir o valor público. Como referem, Morata e Hanf (2003:163) “na governação pública, a interacção entre os agentes públicos e sociais assume um papel crucial, o que de resto, se trata de uma actividade complexa baseada principalmente na gestão de um sistema de redes entre actores públicos e privados”.

3. Prestação de serviços com base num cumprimento ético de serviço público.

A cultura de serviço e de melhoria contínua em que assenta o serviço público deve nortear a gestão independentemente de quem fornece o serviço. Há uma perspectiva aberta quanto à selecção do fornecedor adequado para a realização do serviço, seja ele público, privado ou oriundo do terceiro sector. O que deve realmente importar na prestação do serviço é a cultura e dimensão dos valores éticos que norteiam a prestação do serviço público.

Aldridge e Stoker, citados por Henriksen (2008:8) apontam cinco elementos estruturantes da filosofia que a gestão do valor público incute nos políticos e gestores:

- Cultura de desempenho. Forte comprometimento na prestação de serviços ao indivíduo e à comunidade, reflectida numa prestação de serviço a nível mundial, reforçada com formação, apoio e sistemas que assegurem uma cultura de serviço sustentado e de melhoria contínua.
- Comprometimento com a prestação de contas e a responsabilização. Ênfase no acesso à informação para os indivíduos e grupos de cidadãos interessados, com uma forte responsabilidade pública e ao eleitorado no geral.
- Capacidade para sustentar o acesso universal. Reconhecimento de uma especial responsabilidade para apoiar os direitos de todos os utentes dos serviços num ambiente onde a escolha dos serviços é restrito.
- Práticas de emprego responsáveis. Recursos humanos com boa formação, bem geridos e motivados, que actuam com profissionalismo e que são recompensados de uma forma justa.
- Contribuição para o bem-estar da comunidade. O reconhecimento da necessidade de trabalhar em parceria com os outros, quer a nível do sector público, do sector privado e do sector intermédio de forma a contribuir para a promoção do bem-estar da comunidade e para satisfazer as necessidades dos indivíduos.

4. Prestação de serviços baseada em processos flexíveis e na aprendizagem.

Este paradigma coloca a actividade da gestão pública para além do mero cumprimento dos seus objectivos, ainda que estes sejam alcançados de acordo com as boas práticas de gestão. O gestor público enfrenta o apetecível desafio de alimentar o sistema com base na aprendizagem e na melhoria contínua, precisamente porque o mundo encontra-se em permanente mudança, tal como os desejos e expectativas dos cidadãos. Há um processo contínuo de melhoria e de aprendizagem. Governar em rede e manter esse sistema actualizado, exige flexibilidade e uma postura inovadora e experimental, enquadrada no desafio da mudança, constituindo-se como o melhor caminho que este paradigma preconiza para as organizações enfrentarem os desafios globais.

5. Responsabilidade e prestação de contas com base numa contínua interacção entre eleitos e eleitores.

O paradigma da Gestão do Valor Público exige um esforço adicional aos gestores públicos, precisamente, porque estabelece uma relação permanente entre eleitos e eleitores, através da governação em rede. A manutenção deste sistema é crucial para o seu bom funcionamento. Para

os cidadãos, mais importante do que a perspectiva do bom desempenho, do alcance dos resultados, da redução de custos, enfim, da boa gestão pública, é saber qual o valor líquido das acções que os poderes públicos promovem na comunidade. Podemos governar a coisa pública com grande rigor e transparência sem que daí retiremos qualquer espécie de resultado, ou seja, sem que criemos valor público. Quando assim é as pessoas tendem a alhear-se da governação e da coisa pública e o sistema tende a ensimesmar-se, ou seja, fecha-se em si mesmo e enfatiza-se.

Ao invés, o paradigma da Gestão do Valor Público procura envolver as pessoas, estimulando as lideranças, valorizando o crescente papel das instituições intermédias, como as escolas, instituições culturais e ambientais. Tal implica a instituição de uma cultura de responsabilização partilhada, assumindo o paradigma que as pessoas são capazes de mudar de atitude. O gestor público deve potenciar através do fluxo democrático em que assenta o sistema, acções e iniciativas que vão de encontro aos desejos dos cidadãos.

Podemos dizer que as cinco proposições explanadas reflectem a verdadeira essência em que incide o paradigma do valor público. Vivemos na era da governação e isso implica compreender as constantes mutações sócio-culturais e económicas que se reflectem no comportamento, desejos e expectativas dos cidadãos relativamente aos poderes públicos.

Perceber os desafios da eficiência, da *accountability* e da equidade, é o melhor caminho para que políticos, gestores e demais intervenientes na gestão da causa pública, possam desenvolver a sua acção de acordo com a lógica que a Gestão do Valor Público vem introduzir na governação.

A eficiência das políticas públicas deve procurar resultar de um amplo debate e envolvimento entre todos os actores que actuam na esfera pública, nomeadamente o cidadão. A cidadania activa, assente numa democracia participativa e renovada, constitui-se como o coração do sistema. Aos políticos e gestores públicos, compete criar condições e potenciar a exploração de redes cívicas, assegurando o envolvimento dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas. Dessa forma, será mais fácil ir ao encontro das suas expectativas e orientar a missão das organizações para o desenvolvimento de actividades com valor, ou seja, actividades que a sociedade valoriza.

A *accountability*, contempla neste paradigma de governação uma abrangência mais ampla e diferente da simples prestação de contas teoricamente em termos financeiros como acontecia nos anteriores paradigmas. Implica responsabilidade, partilha e envolvimento entre os intervenientes no processo de formulação de políticas públicas. O envolvimento dos diferentes actores na esfera pública potencia desde logo uma permanente avaliação da acção dos diversos intervenientes. Como refere Stoker (2008:40) “a troca democrática eficaz requer oportunidades para a

deliberação; e a decisão requer a partilha de experiências e a elasticidade dos processos de deliberação colectiva”.

A equidade não significa necessariamente que existam soluções estandardizadas ou integradas com base nas premissas do anterior paradigma do Estado Providência. Os cidadãos serão verdadeiramente responsáveis quando possuírem as condições necessárias para agir conscientemente e em liberdade, pela voz e pela escolha, conforme Dowding, perspectiva. A tónica é colocada nas capacidades individuais do cidadão e na sua liberdade de escolha, em função das possibilidades, competências e capacidades que a sociedade lhes dá. Como diz Moreira (2002:55) “O Estado deve permitir que cada cidadão se desenvolva plenamente e que possa integrar-se em condições dignas na sociedade”. Trata-se de uma perspectiva criadora de oportunidades, dando liberdade ao cidadão para escolher, facto que implica necessariamente a assunção de responsabilidades, ou seja, as pessoas devem ser capazes de realizar os seus direitos e assumir as suas responsabilidades.

3. Conclusão

Compreender a dimensão e abrangência dos paradigmas de Estado e de Administração Pública, revela-se fundamental para perceber a evolução e redefinição do seu papel na sociedade, no âmbito das transformações económicas, sociais e culturais que o movimento da globalização empreendeu por todo o mundo.

As reformas do Estado e da Administração Pública, complementam-se e acabam por derivar uma da outra. Não se reforma o Estado sem reformar a Administração Pública e vice-versa. Ao longo do século XX assistiu-se um pouco por todo o mundo, nomeadamente nos países integrados na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a movimentos reformadores da Administração Pública e do próprio papel do Estado. Tal ficou a dever-se essencialmente, à crescente insatisfação dos cidadãos com o desempenho dos serviços públicos, graves dificuldades nas finanças públicas decorrentes da onnipresença do Estado em quase todos os sectores da vida económica e social, facto que originou variados problemas de ineficiência e de ineficácia e por último, a própria evolução social e a globalização económica e política contribuíram para a origem de movimentos reformadores do Estado e da Administração Pública.

É neste contexto que a Nova Gestão Pública se desenvolve, como movimento preconizador de uma nova cultura de gestão, que coloca a ênfase no serviço e no mercado, como alternativa ao modelo Weberiano racionalista hierárquico do Estado Providência, orientado por uma lógica valorativa do cumprimento da legislação.

Hoje o Estado e a Administração Pública enfrentam novos e complexos desafios, que não podem ser ignorados por políticos, gestores, funcionários e cidadãos. Na agenda pública está um novo paradigma, que visa a governação tendo em vista a criação de valor público. A ênfase é colocada na interacção que se desenvolve entre a Administração e os cidadãos, através de redes públicas e fóruns de discussão. O cidadão expressa pela voz e pelo poder da escolha, o nível e tipo de serviço que espera dos poderes públicos. O paradigma da governação e da Gestão do Valor Público assenta a sua lógica de actuação nesta interacção cívica entre políticos, gestores, cidadãos e restantes *stakeholders*, reforçando o papel da sociedade civil e a qualidade da democracia.

Os desafios da governança orientam os serviços para a missão e devem prosseguir actividades que tragam valor acrescentado à sociedade. O cidadão (e não o cliente) é o foco onde deve incidir a gestão pública à luz dos fundamentos e desafios que este novo paradigma coloca na agenda do sector público.

O estudo que se apresenta procurará reflectir estas problemáticas. Tratando-se da avaliação do impacto que a transformação de um modelo organizacional promoveu na prestação do serviço público, não deixaremos de analisar os resultados dessa avaliação no âmbito da perspectiva que os paradigmas da NGP e da Gestão do Valor Público vêm introduzir na cultura da Administração Pública.

Capítulo II

Regime Jurídico das Empresas Municipais

A possibilidade de os Municípios constituírem empresas municipais, encontra-se prevista desde a primeira lei que estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento das autarquias locais, que conferia à Assembleia Municipal, competência para “autorizar o município a integrar-se em federações de municípios, a associar-se com entidades públicas, a participar em empresas regionais, ou a formar empresas municipais”³.

Posteriormente, quando se procedeu à primeira reforma do regime jurídico de funcionamento e competências das autarquias, ficou confiada à Assembleia Municipal competência para “municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais”⁴.

Apesar de possuírem competência para enveredar por formas organizativas de carácter empresarial, dando expressão à iniciativa económica municipal, só com a entrada em vigor da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, é que os Municípios viram institucionalizada a forma de poderem efectivamente dinamizar o seu sector empresarial, considerando que a falta de legislação específica reguladora do funcionamento e natureza jurídica dessas entidades, dificultava a sua instituição em concreto.

A partir de então, o número de empresas municipais não parou de crescer, estendendo a sua área de actuação aos mais variados domínios. Porém, o quadro normativo previsto na Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto, apresentava algumas lacunas, ambiguidades e defeitos, quanto à definição e limites do seu objecto social, facto conducente à proliferação de empresas sem qualquer intuito empresarial, verificando-se o mesmo quanto à ausência de regras definidoras da sua viabilidade económico-financeira, originando a constituição de empresas economicamente inviáveis, o mesmo se aplicando em relação à escolha dos parceiros privados ou mesmo quanto à ausência de um quadro contratual entre a empresa e o município, factos que não só contribuíram para desvirtuar a natureza empresarial destas entidades, como também contribuíram para o aumento da despesa pública, sem que a melhoria e qualidade na prestação dos serviços se verificasse.

Tais deficiências acabaram por revelar um espírito contrário ao movimento promotor da empresarialização dos serviços públicos, considerando que o conjunto de incoerências e lacunas que o anterior regime contemplava, impediu em larga medida a concretização dos objectivos que

³ Artigo 48.º, n.º 1, alínea o) da Lei 79/77 de 25 de Outubro

⁴ Artigo 39.º, n.º 2, alínea g) do Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março

supostamente deveriam nortear a empresarialização da gestão autárquica, como são, a boa utilização dos recursos públicos, a melhoria da prestação de serviços, a redução da despesa pública e a garantia de mais eficiência e eficácia no que respeita à implementação das políticas públicas municipais.

Neste sentido a adopção de um novo quadro jurídico para o sector empresarial autárquico, harmonizado com o regime do sector público empresarial e com o enquadramento jurídico das empresas públicas no âmbito do direito comunitário, nomeadamente quanto à sua sujeição aos normativos de direito da concorrência, permite uma normalização de procedimentos gestionários e uma efectiva responsabilização na gestão do sector empresarial local.

Este capítulo tem como primordial objectivo, analisar as regras definidoras e orientadoras da gestão das empresas municipais, quanto ao seu enquadramento e natureza jurídica, objecto social, limites de intervenção, princípios de gestão e viabilidade económica e financeira, incidindo particularmente nas alterações que o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL) introduziu na gestão das empresas municipais, face ao quadro normativo anterior, no âmbito de uma gestão pública da Administração Local que se pretende mais eficiente e transparente.

1. Enquadramento Jurídico

O RJSEL aprovado pela Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro visa regular a actividade empresarial desenvolvida pelos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, ampliando e conciliando o conceito de sector empresarial local, com o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE)⁵ e com o Código das Sociedades Comerciais (CSC).

A discussão relativamente à natureza jurídica deste tipo de entidades, no âmbito do seu enquadramento na estrutura do Estado e da Administração Pública, continua a suscitar alguma discussão na doutrina. A Administração Pública costuma dividir-se em dois importantes sectores: o sector das administrações estaduais, que abrange a administração directa e a administração indirecta do Estado e o sector das administrações autónomas, que engloba a administração autónoma territorial e a administração autónoma não territorial (Dias e Oliveira: 2006).

A Constituição da República Portuguesa, define autarquias locais como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios

⁵ Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007 de 23 de Agosto

das populações respectivas”⁶. Em linha de conta com a definição constitucional, (Amaral, 1999: 418), caracteriza as autarquias locais como “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”. Esta definição situa as autarquias locais no domínio da administração autónoma territorial, dado que são pessoas colectivas públicas com população e território, que asseguram a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, inserindo-se no âmbito da organização administrativa do Estado, na administração autónoma territorial (Dias e Oliveira:2006).

A criação de empresas municipais é da competência exclusiva do Município, que pode constituir ou participar nestas entidades no âmbito das respectivas atribuições municipais, por entender que esse modelo organizativo é o mais adequado para prosseguir tais atribuições. Neste sentido, podemos situar as empresas municipais na administração indirecta dos Municípios, tal como as empresas públicas se inserem na administração indirecta do Estado. “As empresas são, num plano jurídico formal, entidades autónomas de que o município se serve (como instrumento) para a prossecução de tarefas que lhe competem” (Gonçalves, 2007:50).

A necessidade de conciliar o RJSEL com o disposto no RJSEE e com o CSC, tem como objectivo a adopção de um modelo de regulação jurídica geral, não apenas por imperativos de eficiência na gestão das entidades, mas sobretudo pela necessidade de adequar o quadro normativo previsto para a empresarialização do sector autárquico, ao disposto na legislação comunitária e na legislação societária geral, considerando que não fazia sentido as empresas que integram o sector empresarial local serem reguladas por um quadro normativo diferente daquele que regula as empresas publicas do Estado.

Daqui resulta um conceito de Empresa Municipal mais abrangente, inspirado no direito comunitário e harmonizado com o conceito patente no RJSEE, que define as empresas públicas, como “sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a) detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização”⁷.

⁶ Artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa

⁷ Artigo 3.º do RJSEE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99 de 17 de Dezembro

Também o Direito comunitário define empresa pública, como “qualquer empresa em que os poderes públicos possam exercer, directa ou indirectamente, uma influência dominante em consequência da propriedade, da participação financeira ou das regras que a disciplinam”⁸.

Em linha de conta com esta noção de empresa pública, o RJSEL, define que as empresas municipais, podem na sua constituição adquirir um dos seguintes formatos:

- Sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, exerçam de forma directa ou indirecta, influência numa das seguintes circunstâncias:
 - *Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
 - *Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.*
- Pessoas colectivas de direito público com natureza empresarial, constituídas pelos municípios, designadas por entidades empresariais locais.

A noção de Empresa Municipal acolhe um princípio de dualismo organizativo, consubstanciado na dicotomia que a natureza jurídica das empresas pode assumir na sua configuração. “As empresas municipais representam modelos de administração indirecta em forma de direito público (entidades empresariais) ou de administração indirecta em forma de direito privado (empresas societárias)” (Gonçalves, 2006:82).

Este dualismo organizativo, verifica-se ainda pelo facto de as empresas municipais, independentemente do formato jurídico que assumirem (sociedades ou entidades empresariais) poderem ser constituídas como empresas unipessoais ou pluripessoais, ou seja, podem ser participadas apenas pelo município que as constituiu ou por este juntamente com outras entidades públicas ou privadas, embora, no caso das entidades empresariais locais, não possa haver a participação de entidades privadas.

Importa perceber a destrição entre estes dois modelos de constituição de empresas municipais. O facto de o RJSEL impor aos municípios a constituição de empresas nos termos da lei comercial, justifica-se para que os municípios tenham que adoptar um dos tipos previstos no n.º 2 do artigo 1.º do CSC, ou seja, sociedade em nome colectivo, sociedade por quotas, sociedade anónima, sociedade em comandita simples ou sociedade em comandita por acções.

“A lei pretende, assim, que as empresas municipais em formato de “sociedade” se constituam nos termos da lei comercial, quer se dediquem à prática de actos de comércio, cenário em que se

⁸ Directiva 2006/111/CE Da Comissão de 16 de Novembro 2006

qualificam como “sociedades” “comerciais”, quer tenham por objecto a prática de actos não comerciais, caso em que se apresentam como sociedades de tipo ou forma comercial.” (Gonçalves, 2006:83).

Uma outra configuração que a Empresa Municipal pode adoptar é a de entidade empresarial local, ou seja, uma pessoa colectiva de direito público, com natureza empresarial. Estamos perante uma empresa com personalidade jurídica pública, facto que as distingue do modelo anterior, considerando que as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, são pessoas colectivas com personalidade jurídica privada, residindo neste facto a grande diferença entre estas duas configurações que os municípios dispõem quando decidem constituir uma Empresa Municipal.

A grande celeuma na doutrina jurídica relativamente a estas entidades, quer se trate de empresas constituídas de forma societária ou constituídas como entidades empresariais, tal como acontece com as empresas públicas, centra-se na questão de saber qual o direito aplicável, se o Direito Administrativo ou o Direito Civil ou Comercial.

Pese embora o facto de não ser objectivo do presente estudo abordar e dissertar exaustivamente sobre aspectos do foro jurídico, não ignoramos a intenção do legislador ao contemplar duas possibilidades de configuração para a constituição das empresas municipais. Ao atribuir personalidade jurídica pública às empresas constituídas sob a forma de entidades empresariais, verifica-se à partida uma destrição implícita relativamente ao outro modelo de configuração das empresas em forma societária, que assumem personalidade jurídica privada. Isto não quer dizer que umas se regam pelo direito público e outras pelo direito privado. O RJSEL vincula as empresas municipais, independentemente do seu formato, ao estipulado no próprio regime, subsidiariamente às normas do RJSEE e às normas aplicáveis às sociedades comerciais⁹. Isto responde à questão, ou seja, salvo o quadro normativo previsto nos respectivos regimes, as empresas regem-se em regra pelo direito privado.

Convém lembrar o princípio de gestão privada que o Professor Freitas do Amaral preconiza para a actuação das empresas públicas. “O Estado só pode dedicar-se com êxito ao exercício de actividades económicas produtivas se for autorizado por lei a utilizar instrumentos, técnicas e métodos de actuação que sejam especialmente flexíveis, ágeis e expeditos”. Segundo o Professor, estes são os métodos e técnicas utilizadas na gestão das empresas privadas, facto que levou o legislador a reconhecer que o êxito das empresas públicas depende da aplicação destes pressupostos, tendo por isso estabelecido o princípio de gestão privada, ou seja, “as empresas públicas devem actuar em termos de gestão privada, isto é, devem poder desempenhar as suas actividades de acordo com as regras próprias do direito privado, em especial do Direito Comercial” (Amaral, 1999:386-387).

⁹ Artigo 6.º do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

Este princípio de gestão privada, enquadra-se perfeitamente na abordagem que fizemos no capítulo anterior, quando expusemos os pressupostos dos paradigmas de administração e gestão pública. A empresarialização dos serviços públicos deriva da concepção que a teoria da NGP preconiza para a gestão dos serviços públicos, mediante instrumentos e técnicas de gestão oriundas do sector privado.

Voltando ao direito aplicável, em regra, as empresas municipais, regem a sua actividade pelo direito privado, nomeadamente, quando estamos perante sociedades comerciais, considerando a actividade empresarial que desenvolvem em ambiente de mercado, facto que impõe de per si um quadro jurídico igualitário, aplicando-se portanto a lei geral. A sujeição das empresas municipais às regras da concorrência, enquadra-se neste espírito igualitário entre as empresas públicas e as empresas privadas. Como bem afirma Ferreira (2006) “não se pode, todavia, ignorar que, na lógica comunitária, a iniciativa económica pública se deve integrar na actividade económica geral sem beneficiar de qualquer estatuto ou regime especial”.

Porém, as empresas não podem ignorar as especificidades próprias a que estão vinculadas as organizações do sector público. Desde logo porque não podem ser criadas empresas com um intuito puramente mercantil ou que não se situem na esfera de atribuições do Município. Isto pressupõe que há regras mínimas, comportamentos éticos inerentes à prestação de serviços públicos, que as empresas não podem ignorar e têm que respeitar, mesmo quando actuam em ambiente de mercado. Referimo-nos por exemplo às normas de contratação, estabelecendo o RJSEL que “sem prejuízo do disposto nas normas comunitárias aplicáveis, as empresas devem adoptar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios, assegurando igualdade de oportunidades aos interessados”¹⁰, às regras decorrentes do estatuto do gestor local em matéria de impedimentos e incompatibilidades relativamente ao exercício de funções remuneradas simultaneamente nas autarquias e nas empresas, não ignorando que as empresas que prosseguem fins públicos, nomeadamente as entidades empresariais locais, devem reger a sua actividade pelos princípios constitucionais da Administração Pública.

Há ainda que ter em conta o princípio de dualismo organizativo que as empresas podem assumir na sua configuração à semelhança do que acontece no sector empresarial do Estado. Para Gonçalves, (2007:82) o dualismo organizativo consubstancia-se essencialmente, pelo dualismo jurídico que as empresas municipais podem assumir. O autor defende que “as empresas municipais representam modelos de administração indirecta em forma de direito público (entidades empresariais” ou de administração indirecta em forma de direito privado (empresas societárias)”. Também, D’Alte (2007: 296-302) tem o mesmo entendimento relativamente ao sector empresarial do Estado, em função das duas formas empresariais que as empresas públicas podem assumir na sua configuração, ou seja, sociedades comerciais ou entidades públicas empresariais, defendendo

¹⁰ Artigo 12.º do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

que “a existência de duas alternativas possíveis, convida o Estado-Empresário a exercer adequada e ponderadamente a Liberdade de Escolha de Formas Jurídicas a aplicar em sede empresarial”.

Neste sentido, a autora refere o preâmbulo do RJSEE, como uma evidência de que a duplicidade das formas jurídicas que as empresas públicas podem assumir, tem uma razão de ser, verdadeiramente substancial. “Admitir-se-ia, eventualmente, que a revisão do conceito pudesse levar à exclusão total de formas especiais de organização, como são as actuais empresas públicas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 260/76. Entendeu-se, no entanto, que se poderia continuar a justificar a existência de entidades empresariais de natureza pública, que se integrarão no regime geral agora estabelecido, nos termos do capítulo III. Estas empresas continuarão a reger-se também elas em múltiplos aspectos pelo direito privado, mas ficarão sujeitas a um regime de tutela, ainda que mais aliviado do que o previsto no anterior diploma¹¹”.

Em ambos os regimes jurídicos, poderemos verificar que as empresas configuradas como sociedades comerciais, não estão sujeitas à subsistência tutelar nos mesmos termos que as empresas que se configuram em formato de entidades empresariais. Tanto o RJSEE como o RJSEL, dispõem de um artigo próprio dedicado à tutela económica e financeira exercida nas entidades públicas empresariais no caso das empresas públicas do Estado e nas entidades empresariais locais, no caso das empresas tuteladas pelos Municípios.

D’Alte (2007) conclui que o Princípio de Liberdade de Escolha de Formas Jurídicas deve consubstanciar-se quanto à natureza da actividade empresarial exercida, ou seja, sempre que o Estado enquanto prestador de bens ou serviços, tratando-se de *serviços de interesse económico geral*, *serviços de interesse geral* ou *serviços públicos*, entender que a melhor forma de os prestar é através de uma empresa pública, então, a empresa deverá configurar-se como entidade empresarial em detrimento da forma societária, considerando que esta figura deverá ficar reservada, para o exercício de actividades económicas lucrativas em ambiente de mercado.

Concluímos que não se afigura pacífica esta discussão quanto ao direito aplicável. Porém, tal como se estatui de ambos os regimes, por regra, as empresas, independentemente do seu formato jurídico, devem reger-se pelo respectivo regime jurídico e pelo direito privado no que nele não estiver regulado, não ignorando, nomeadamente no caso das empresas que se configuram como entidades empresariais, as especificidades próprias da actividade exercida enquanto entidades inseridas na administração indirecta do Estado e dos Municípios.

¹¹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

2. Objecto Social e Limites de Intervenção

Vamos agora situar a nossa análise no objecto social das empresas municipais, ou seja, no domínio concreto das actividades que elas podem desenvolver, no âmbito das atribuições municipais.

Não constitui novidade a tendência manifestada pelos municípios para a empresarialização, na sequência da aprovação do regime de 1998. Pese embora a intenção dos municípios ser a de seguir uma nova via para a gestão das suas actividades, a ausência de regras criteriosas quanto aos limites do objecto e quanto à natureza jurídica das empresas municipais, originou a criação de imensas empresas sem qualquer objecto empresarial, muitas delas destinadas ao exercício de funções administrativas, constituindo-se como mais uma fonte de despesismo público, sem que daí adviesse nenhum proveito para a gestão autárquica e sobretudo para as populações.

Lobo (2006) caracteriza a iniciativa empresarial local, face aos problemas e anomalias que lhe são inerentes decorrentes das lacunas, ambiguidades e defeitos patentes no quadro jurídico que vigorava anteriormente à reforma protagonizada pelo RJSEL, como “iniciativa exorbitante”, considerando o número de empresas que extravasam o quadro de atribuições municipais; “iniciativa extravagante”, em função do elevado número de empresas cujo objecto não se constitui como uma prioridade para a iniciativa pública e “iniciativa redundante”, considerando que grande parte das actividades prosseguidas pelas empresas municipais poderiam ser prosseguidas de forma mais eficiente pelo sector privado.

Não se estranha por isso que o RJSEL introduza um novo quadro de regras definidoras relativamente ao objecto social, fins e princípios de gestão que balizam e definem as condições para que uma autarquia possa empresarializar determinado serviço ou actividade, no âmbito das suas atribuições.

O RJSEL divide as empresas quanto ao seu objecto em três categorias diferentes: empresas que têm como objecto a exploração de actividades de interesse geral, empresas que têm por objecto a promoção do desenvolvimento local e regional e por fim, empresas que têm como objecto a gestão de concessões. Não podem ser criadas ou participadas, empresas cujo objecto social não se insira no âmbito das atribuições da autarquia, evitando-se assim, a criação de entidades de carácter ambíguo, sem qualquer intuito empresarial e autárquico. Fica também proibida a criação de empresas destinadas ao desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa ou cujo intuito seja predominantemente mercantil. Com esta última imposição, pretende-se evitar que se constituam empresas cujo objecto seja unicamente comercial, ou seja, fora do exercício de poderes públicos, não tendo isto nada que ver com a obtenção de lucros e proveitos decorrentes da sua actividade, ou seja, as empresas podem obter lucro no decurso do

desempenho da sua actividade, mas o seu objecto específico e a sua criação não visa exclusivamente a obtenção do lucro.

A introdução de regras definidoras quanto ao objecto social das empresas é importante, considerando que esse objecto representa a área onde a empresa vai desenvolver a sua actividade, competindo ao município indicar os objectivos da empresa, através das respectivas orientações estratégicas. A emanção de orientações estratégicas por parte das entidades criadoras não pode ser vista como uma ingerência negativa na actividade empresarial ou como uma espécie de tutela administrativa, antes como uma verdadeira obrigação, à luz do que o Tribunal de Contas reclama ao Estado relativamente ao seu sector empresarial (Ferreira: 2006).

Quadro 1 – Tipicidade do Objecto Social das Empresas Municipais

Empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral	Aquelas cujas actividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a protecção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência.
Empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local	Aquelas cujas actividades devam assegurar a promoção do crescimento económico local e regional, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social local ou regional, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência.
Empresas encarregadas da gestão de concessões	Aquelas que, não se integrando nas classificações anteriores, tenham por objecto a gestão de concessões atribuídas por entidades públicas.

Fonte: Artigos 18.º, 21.º e 24.º do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

Vimos que o objecto das empresas tem que se inserir no âmbito das atribuições municipais e constituir-se de acordo com a tipicidade explanada no Quadro 1, contendo ainda uma natureza empresarial, ou seja, terá que se tratar de uma actividade cuja génese seja susceptível de se empresarializar. Porém, não foi delimitado ou definido no quadro jurídico aquilo que se entende por gestão de serviços de interesse geral ou pela promoção do desenvolvimento local, o que deixará alguma arbitrariedade quanto à classificação de actividades que se insiram no âmbito da respectiva tipicidade do objecto em que se devem inserir as empresas.

Ainda que para cada tipo de objecto social estejam definidos uma série de princípios orientadores, consoante a natureza da empresa, esta lacuna pode contrariar o espírito inicial da reforma, uma vez que o vácuo existente permite que o livre arbítrio dos políticos possa adoptar diferentes concepções por serviços de interesse geral e por promoção do desenvolvimento local, facto que pode originar situações equívocas pouco desejáveis entre o sector administrativo local e o sector empresarial local.

No entanto, cremos que tal possibilidade não se afigura possível, considerando a harmonização e conciliação do conceito de Empresa Municipal com o conceito de empresa pública, ambos enquadrados e vinculados ao estatuído no direito comunitário, no que concerne ao objecto social que as empresas públicas devem prosseguir, no que respeita aos serviços de interesse geral.

A noção de “serviço de interesse económico geral” radica no Direito Comunitário, mais concretamente nos artigos 16.º e 86.º, n.º 2 do Tratado CE. Posteriormente o conceito evoluiu para “serviços de interesse geral” e encontra-se consagrado no Livro Verde sobre Serviços de Interesse Geral e no Livro Branco sobre Serviços de Interesse Geral.

O conceito evoluiu, tornando-se mais vasto no seu alcance dado que passou a abranger serviços mercantis e não mercantis, considerados de interesse geral pelas autoridades públicas, sujeitos a obrigações específicas de serviço público. Para Lobo (2006:16), “existe um consenso doutrinário em torno da expressão no sentido de que se refere a serviços de natureza económica aos quais as entidades públicas impõem obrigações de serviço público”. No mesmo sentido, (D’Alte, 2007: 106), define “serviços de interesse geral” como “actividades de serviço, comerciais, económicas, ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas dos Estados membros, e estando por via dessa consideração sujeitas a obrigações de serviço público”

Os serviços de interesse geral podem dividir-se em “*serviços de interesse económico geral*”, que são os serviços prestados pelas grandes indústrias de redes, como os transportes, os serviços postais, a energia e as comunicações e ainda *outros serviços de interesse económico geral*, como a gestão de resíduos e o aprovisionamento de água, englobando-se na categoria de “*serviços não económicos*” a educação a saúde e serviços culturais e sociais.

Não ignoramos a dificuldade que poderá causar a avaliação da natureza empresariável das actividades que se enquadram nos “*serviços não económicos*” colocando-se a questão de se saber até onde poderá ir a iniciativa empresarial autárquica, em função de ainda pairar alguma ambiguidade no RJSEL quanto à determinação do que se entende por serviços de interesse geral.

No entanto, ressalva-se que a tipicidade do objecto social das empresas, constitui-se como um passo em frente no sentido da clarificação das fronteiras onde o sector empresarial local pode operar. Como vimos, não podem ser criadas empresas municipais cuja actividade não se insira no domínio das atribuições municipais. Também não podem ser criadas empresas com um intuito

puramente mercantil. Simultaneamente não podem constituir-se empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa, ou seja, o objecto da actividade das empresas deve ser empresariável, desenvolvido em regime e ambiente de mercado.

“Numa perspectiva económica, o objecto social da empresa pública deverá ser desenvolvido numa área de actuação empresariável” (Lobo, 2006:15). O autor acrescenta que não faz sentido promover a iniciativa empresarial de uma função administrativa, considerando que a forma é inadequada face ao fim, os custos e o despesismo seriam elevados, acabando por se reflectir na entidade promotora dessa iniciativa, no caso autárquico, no Município.

Salienta-se ainda a introdução de normas no âmbito das relações contratuais que regulam as actividades das empresas locais, quer por contrato de gestão, onde deverá ser pormenorizadamente definido “o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade da mesma relação, bem como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizados num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objectivos sectoriais”¹² no caso das empresas encarregues da gestão de serviços gerais, quer por contratos-programa, no caso das empresas encarregues da promoção do desenvolvimento local, “onde se defina pormenorizadamente o seu objecto e missão, bem como as funções de desenvolvimento económico local e regional a desempenhar”¹³.

Salientamos a importância que este quadro contratual assume, como garantia de boas práticas de gestão pública, no sentido da transparência e da eficiência que se pretende na gestão da causa pública. cremos que é positivo a introdução de categorias que balizem o domínio de intervenção das empresas municipais. Tal como Lobo (2006) advoga, cremos que a via empresarial dos municípios como forma de assegurar a prestação de um determinado serviço de interesse geral, deve justificar-se através de um quadro lícito de objectivos previamente definidos onde se evidencie que tal prestação de serviços não pode ser desenvolvida pela estrita lógica de mercado.

¹² Artigo 20.º n.º 2 do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

¹³ Artigo 23.º n.º 1 do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

3. Princípios de Gestão

A gestão das empresas municipais orienta-se por dois princípios fundamentais: a articulação da gestão empresarial com os objectivos prosseguidos pelos municípios e a garantia da viabilidade económica e de equilíbrio financeiro.

A articulação da gestão empresarial com os objectivos do município integra-se na perspectiva de que a empresa deve desenvolver a sua actividade em sintonia e coerência com os interesses e objectivos do município, no âmbito da satisfação das necessidades de interesse geral ou da promoção do desenvolvimento local. Mesmo assumindo um formato societário, a empresa é vista como um veículo do município para satisfazer essas necessidades, tendo naturalmente interesses comuns ao município (Gonçalves: 2007).

Isto não coloca em causa o princípio da autonomia que caracteriza as empresas municipais, sejam sociedades comerciais ou entidades empresariais. Também não vemos que esta articulação nem o poder que os municípios dispõem de definir as orientações estratégicas que devem guiar a actuação das empresas possa ser encarado como uma espécie de poder tutelar. Pelo contrário, tal faculdade deve ser encarada num quadro de colaboração entre ambas as entidades considerando a perspectiva de que a empresa opera no quadro de atribuições municipais e serve precisamente para prosseguir actividades no âmbito dessas atribuições.

Esta articulação processa-se através de diversos formatos e instrumentos previstos no RJSEL. Desde logo através de contratos de gestão e de contratos-programa onde o município define as orientações estratégicas que devem nortear a actividade das empresas no âmbito do seu objecto social, ou seja, no âmbito da gestão de serviços de interesse geral ou da promoção do desenvolvimento local. Nesses contratos conforme vimos quando abordamos a questão do objecto social das empresas, deve ficar definido de forma detalhada os termos da relação contratual, nomeadamente o seu objecto, finalidade, ganhos de eficácia e de eficiência. Não estamos portanto, perante instrumentos meramente formais de regulação. Estamos perante instrumentos fundamentais de orientação na gestão das empresas, que têm obrigatoriamente que ser celebrados independentemente de haver transferências financeiras provenientes do município para as empresas.

Outro princípio fundamental na gestão das empresas municipais prende-se com a necessidade de as empresas deverem assegurar a sua viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.

Devemos começar por evidenciar a norma contemplada no RJSEL, que exige aos municípios que pretendam criar uma Empresa Municipal, “estudos técnicos, nomeadamente do plano do projecto, na óptica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da actividade através de uma entidade

empresarial”¹⁴, podendo o acto constitutivo das empresas ser nulo, caso não se realizem os referidos estudos e fique demonstrada a viabilidade económica das futuras entidades.

Esta exigência acaba por ter um duplo sentido. Por um lado, evitar a criação de entidades sem a mínima viabilidade económica e financeira, conforme sucedeu ao abrigo do anterior quadro jurídico, apesar de este também prever a realização de estudos técnicos, económicos e financeiros, o que na prática, ou simplesmente não existiam ou então não apresentavam qualquer objecto material que os pudesse sustentar (Ferreira: 2006).

Por outro lado ao evitar a criação de empresas que não sejam auto-sustentáveis em função da inviabilidade económica e financeira, impede-se a irracionalidade e o desperdício no que concerne à gestão dos dinheiros públicos, considerando que os prejuízos, erros derivados de má gestão, ou simplesmente, a inviabilidade económica da actividade empresarial em causa, originava constantes fluxos e transferências financeiras dos municípios para as empresas na tentativa de colmatar os resultados anuais negativos.

Paralelamente à entrada em vigor ao RJSEL, foi revista e aprovada uma nova versão da Lei das Finanças Locais (LFL) que contempla um novo conceito de endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. O endividamento líquido municipal, equivale à diferença entre a soma dos passivos da autarquia, nomeadamente, empréstimos utilizados, contratos de locação financeira e dívidas a fornecedores e a soma dos activos, designadamente, saldo de caixa, créditos sobre terceiros devidamente reconhecidos por ambas as partes, depósitos e aplicações financeiras. Decorre ainda da LFL que o endividamento líquido total de cada município inclui, “o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local”¹⁵.

Estamos perante uma medida cuja abrangência se insere numa lógica de consolidação financeira, procurando reflectir uma visão de grupo, cujo primordial objectivo passa por garantir o equilíbrio financeiro das entidades que compõem o grupo, derivando da consolidação financeira que os desequilíbrios financeiros de um membro do grupo devam ser corrigidos por outros membros do mesmo grupo.

O equilíbrio financeiro é portanto um imperativo legal de gestão nas empresas municipais, desde logo determinado pelo n.º 1 do artigo 31.º do RJSEL, que impõe como norma que “as empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados”. No mesmo artigo, decorrem as regras daquilo que já dissemos, ou seja, em caso de desequilíbrio, o município terá que efectuar a devida

¹⁴ Artigo 9.º do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

¹⁵ Alínea b), n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro

transferência proporcional à sua participação no capital social da empresa, para evitar que o défice da empresa releve para a sua capacidade de endividamento.

Importa também referir que as empresas estão também impedidas de concederem empréstimos ou intervirem como garantia de empréstimos ou outras dívidas dos municípios. O mesmo acontece ao contrário, ou seja, os municípios também não podem contrair empréstimos a favor das empresas.

Não podemos deixar de saudar estas regras de disciplina e transparência financeira, conducentes a uma política equilibrada no que respeita ao controlo das contas públicas. Ao prever mecanismos de responsabilização dos municípios pelos resultados negativos das empresas, resolvem-se vários e velhos problemas decorrentes da ambiguidade que reinava no anterior quadro jurídico do sector empresarial local. Desde logo porque no acto de criação das empresas, os municípios terão que ter em consideração a sua auto-sustentabilidade no futuro tendo em vista o alcance de resultados anuais equilibrados, ou seja, resultados anuais operacionais positivos ou nulos. Por outro lado e ainda mais importante, estas regras de consolidação financeira, vão evitar situações promíscuas e fraudulentas ao normativo orçamental da contabilidade pública, considerando que na situação anterior era frequente as empresas obterem empréstimos para além dos limites previstos e impostos na LFL e nos Orçamentos de Estado. Por fim, a regra do equilíbrio, potencia o incremento de práticas de gestão orientadas por padrões de eficiência e racionalidade económica, com o objectivo de evitar a ocorrência de resultados negativos.

Creemos que a introdução destas medidas vem de certa forma atenuar as preocupações que manifestamos quando abordamos a questão do objecto social das empresas, que em nosso entender, apesar de vir clarificar as fronteiras onde o sector empresarial local pode operar, deveria ter restringido a iniciativa empresarial das autarquias a sectores onde não existisse iniciativa de agentes económicos privados em mercado concorrencial, ou seja, estas medidas vão originar que os municípios encarem as empresas municipais como entidades com melhor capacidade para atingir determinados objectivos no âmbito das suas atribuições, criando-as para esses precisos fins e não para fins menos próprios, como de resto decorria em função de alguma ambiguidade jurídica em que o sector operava.

4. Conclusão

A reforma do sector empresarial local vem harmonizar a definição e regime jurídico de actuação das empresas municipais com o quadro jurídico das empresas públicas e com o regime societário em geral, considerando a equidade normativa em termos fiscais e jurídicos com o disposto para as empresas do sector privado, facto que deve ser entendido como uma aproximação da gestão empresarial pública à gestão empresarial privada. Neste sentido, Ferreira (2006:2) sustenta que

“não se deve ignorar, que na lógica comunitária, a iniciativa económica pública se deve integrar na actividade económica geral sem beneficiar de qualquer estatuto ou regime especial”.

Esta perspectiva enquadra-se na lógica de provisão pública apresentada por Dowding (2008) relativamente às novas formas de fornecimento de bens e serviços públicos. Sujeitar as empresas públicas e municipais à concorrência, abre caminho para que o cidadão possa realmente exercer o seu direito de escolha. Direito que se transforma num poder e permite aumentar a eficiência, considerando que a concorrência entre as organizações públicas e entre estas e as organizações privadas, não só reduz custos como também promove uma prestação de serviços mais eficiente.

A empresarialização dos serviços públicos resulta fundamentalmente das reformas encetadas pela cultura que o movimento da Nova Gestão Pública, imprimiu na actuação e organização do sector público, ao importar técnicas de gestão do sector privado, capazes de fomentarem uma administração orientada para os resultados, para o mercado e para o cliente. Nesta perspectiva, a empresarialização da gestão autárquica, apresenta-se como uma via para a realização de atribuições municipais que pelo seu objecto específico, sejam susceptíveis de concretização através de um modelo de organização empresarial, diferente da estrutura clássica administrativa, capaz de responder de forma mais eficiente aos desafios que se lhe colocam.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, o sector empresarial autárquico sofreu um forte impulso e passou a ser uma realidade em grande parte dos Municípios. Porém, nem sempre a constituição de empresas municipais foi norteadada pelo espírito que deveria mover a institucionalização destas entidades. As deficiências e lacunas do então quadro normativo permitiram desvios e incongruências diversas, quer na constituição, que na actuação das empresas municipais. Neste sentido, há muito que se aguardava uma reforma legislativa do quadro jurídico-político da via empresarial das autarquias locais, capaz de corrigir as variadas deficiências do sector e ao mesmo tempo impulsionar e dinamizar o sector empresarial local.

A Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro que aprova o RJSEL, vem introduzir mecanismos e instrumentos de gestão nesse sentido, alterando completamente o quadro jurídico e político que vigorava no sector.

Uma das grandes novidades relativamente ao diploma anterior é o facto de a criação de empresas ou a tomada de participações em sociedades com entidades públicas ou privadas, depender da realização de um estudo prévio de viabilidade económica e financeira, onde deverão ser identificados os ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada, decorrentes do desenvolvimento da actividade através da entidade empresarial.

Outro aspecto relevante que deve ser assinalado é o facto de as empresas deverem adoptar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios, relativamente às normas de contratação e escolha do parceiro privado, assegurando a igualdade de oportunidades aos

interessados, esclarecendo-se que o ajuste directo só será admissível em situações excepcionais devidamente justificadas.

Relativamente à actividade das empresas, fica estipulado que a mesma é regulada por contrato de gestão, no caso das empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral, ou mediante contrato-programa, no caso das empresas que visam a promoção do desenvolvimento local e regional. Estes instrumentos contratuais definem, de forma detalhada, os termos da relação contratual, designadamente o seu objecto, necessidade, finalidade e ganhos de eficiência e eficácia.

Deve ainda destacar-se que o novo diploma, consagra a proibição das compensações e dos subsídios à exploração, a previsão de mecanismos de responsabilização das autarquias pelos resultados negativos das empresas e a atribuição de relevância às dívidas das empresas para efeitos de cálculo dos limites de endividamento municipal, caso não sejam suportados os resultados negativos.

A aplicação do novo estatuto do gestor público aos titulares dos órgãos de gestão das empresas, é também uma novidade, consagrando-se a regra da incompatibilidade entre o exercício de funções executivas remuneradas nas autarquias e nas empresas, estabelecendo-se ainda limites às remunerações dos gestores públicos locais, que devem ser indexadas ao índice remuneratório dos titulares máximos das entidades criadoras da empresa. Evitam-se assim situações anómalas e demais incompatibilidades e impedimentos, tal como referido na auditoria temática aos vencimentos e remunerações acessórias dos titulares de órgãos de gestão das empresas municipais 2003-2004, realizada pelo Tribunal de Contas, (Relatório de Auditoria n.º 05/07 – 2.ª Secção).

Não podemos deixar de evidenciar as virtudes que esta reforma contempla, precisamente porque permitirá aos Municípios que desejem dinamizar o seu sector empresarial, aumentar a eficiência e ao mesmo tempo garantir através de um conjunto de princípios de gestão e de normas reguladoras da sua actuação, transparência, rigor e *accoutability* na gestão dos recursos públicos.

Capítulo III

O Caso da Transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto em Empresa Municipal

Enquadrada a empresarialização da gestão autárquica no âmbito dos paradigmas de gestão e administração pública que a fundamentam, abordamos ainda o quadro jurídico e princípios orientadores que balizam a sua actuação no mercado e na sociedade. Este capítulo apresenta o estudo de caso cujo objecto se concentra na transformação dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto (SMAS) numa Empresa Municipal. Procura-se compreender e descrever o processo de transformação da entidade, aferindo os factos que motivaram a mudança de modelo de gestão no âmbito da exploração e gestão dos sistemas municipais de abastecimento público de água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, analisando ainda os resultados da nova entidade nos primeiros dois anos e meio de actividade.

O abastecimento de água à cidade do Porto começou por ser uma actividade desenvolvida por uma empresa privada, mediante concessão pública. Também o sistema de saneamento, que se desenvolveu separadamente do sistema de abastecimento de água, foi alvo de um idêntico processo. As preocupações com a higiene pública a par da crescente evolução urbana, conferiram maior legitimidade aos poderes públicos para intervirem em actividades que poderiam ser desenvolvidas pelo sector privado. A municipalização dos sistemas enquadra-se nessa perspectiva e acontece em 1927, vigorando ao longo de 79 anos, sendo a prestação de serviços de água e saneamento, assegurada através de uma estrutura organizacional com base num modelo de gestão municipal.

Por decisão política da autarquia Portuense, os SMAS foram transformados numa Empresa Municipal, no ano de 2006. O estudo que desenvolvemos concentra-se na avaliação das razões que conduziram à empresarialização, tendo em vista verificar se os pressupostos que motivaram essa transformação estão a ser atingidos e de que forma isso se reflecte na prestação de serviços à população. Nesse sentido, formulamos a questão central de investigação, que passa por avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal.

O trabalho inicia-se com a contextualização e evolução histórica da organização, procurando demonstrar os momentos mais importantes ao longo da sua história. Segue-se com a descrição e análise ao processo de transformação dos SMAS numa Empresa Municipal, incidindo nas principais razões e fundamentos subjacentes à tomada de decisão política que efectivou essa transformação. Finalmente, apresentamos a actividade e os resultados alcançados pela Empresa

Municipal, procurado observar se os objectivos previamente definidos no âmbito da empresarialização dos SMAS estão a ser atingidos e de que forma essa actividade se reflecte no serviço público que a empresa presta à cidade do Porto.

1. Contextualização e Evolução Histórica da Organização

O crescente desenvolvimento urbano que a cidade do Porto conheceu no século XIX, despoletou variados problemas de gestão municipal, que não deixaram indiferentes os actores sociais, económicos e políticos da época, na busca de novas políticas e formas de intervenção, com o intuito de sanar os problemas e ao mesmo tempo acompanhar a evolução e desenvolvimento urbano.

Estima-se que entre 1864 e 1930, a cidade do Porto tenha tido um crescimento populacional na ordem dos 157%. Esta explosão demográfica confrontou as autoridades locais com novas necessidades públicas e colectivas, destacando-se, o abastecimento de água potável e o escoamento de águas residuais (Maia, 2000: 587).

Com o desenvolvimento industrial e urbano, a inquinação das águas e a inexistência de um sistema de drenagem, começou a ser um problema público para as autoridades, devido às doenças infecto-contagiosas que daí advinham e que rapidamente provocavam vagas epidémicas. No final do século XIX, o panorama em matéria de higiene pública na cidade do Porto era calamitoso, facto que motivou uma transformação na situação até então vigente, relativamente ao abastecimento de água e à drenagem das águas residuais.

Não se pode entender a complexidade, estrutura e razão de ser de uma organização sem conhecer a sua história, as suas referências e a sua evolução. Nesse sentido, o enquadramento e contextualização histórica da instituição e do serviço que presta, constituir-se-á fundamental para a compreensão e objecto de estudo em causa.

Considerando que os sistemas de abastecimento de água e de saneamento nascem como projectos independentes, optou-se por contextualizar individualmente os dois sistemas até à sua municipalização. Para este fim, seguimos atentamente duas obras de referência: o estudo de João José Maia (2000) e a obra de Amorim e Pinto (2001), como fontes credíveis e orientadoras na contextualização e caracterização histórica da instituição.

1.1. A Criação do Sistema de Abastecimento de Água

Os primeiros pedidos de concessão para abastecimento domiciliário de água à cidade do Porto, remontam a meados do século XIX. Foi precisamente no ano de 1856 que várias companhias mostraram interesse em concorrer ao projecto para execução de obras de captação, elevação, transporte e distribuição de água domiciliária à cidade do Porto.

Pela sua relevância destacamos duas dessas candidaturas que mereceram grande relevo na época e análise cuidada da autarquia, ainda que por razões diferentes, não tenham vingado. A candidatura apresentada em 1864 pelo engenheiro francês *Eugène Henri Gavand*, que apesar de se constituir como um projecto inovador de elevada competência técnica e científica, acabou por não obter a aprovação da Câmara Municipal, por dificuldades diversas, nomeadamente a falta de cooperação dos Poderes Públicos para aceitar as bases da proposta aliada às dificuldades financeiras para garantir as exigências que o projecto requeria e ainda a candidatura apresentada em 1873, pela sociedade *The Oporto Water Works Company*, cujo projecto mereceu aprovação da autarquia tendo sido autorizada a sua contratação por Portaria Régia de 10 de Fevereiro de 1873, não se tendo no entanto efectivado a concessão porque a sociedade não conseguiu reunir o capital social mínimo necessário, apesar das sucessivas prorrogações.

No ano de 1880 inicia-se o processo que viria a efectivar a concessão definitiva do sistema de abastecimento domiciliário de água à cidade do Porto. O então Presidente da Câmara Municipal do Porto, António Pinto de Magalhães Aguiar, faz publicar um concurso no Diário do Governo n.º 179, de 10 de Agosto de 1880, com as condições do contrato para a exploração, canalização e distribuição contínua de água à cidade. A adjudicatária desse concurso e única candidata foi uma companhia francesa com vasta experiência reconhecida na Europa, denominada *Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger*, a quem coube a montagem das primeiras instalações do abastecimento de água.

Em 22 de Março de 1882 a Câmara Municipal do Porto, então presidida por José Augusto Correia de Barros, assina com a *Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger*, um contrato válido por 99 anos, prazo máximo então permitido por Lei, tendo em vista a execução das obras de captação, elevação, transporte e distribuição domiciliária de água, aprovado por Carta de Lei, em 27 de Julho do mesmo ano. Este documento atribui ainda à Cidade do Porto a exclusividade da utilização da água dos rios Sousa e Ferreira para seu uso exclusivo.

Os trabalhos executados ficam concluídos em 1886, tendo em Janeiro de 1887 entrado em funcionamento o sistema de abastecimento de água à cidade do Porto. Foram construídas grandes infra-estruturas, como condutas, centrais elevatórias e reservatórios de água, destacando-se ainda a conhecida Fonte Monumental (dos Leões), que tinha como função diminuir a pressão da água na zona baixa da cidade.

A Companhia das Águas, como era conhecida, comprometeu-se a fazer as obras necessárias para abastecer desde logo a cidade com 10.000 metros cúbicos de água por dia, ou o correspondente a 100 litros por dia e por habitante, aumentando o abastecimento proporcionalmente ao aumento da população. Do contrato, consta também a obrigatoriedade quanto ao fornecimento gratuito de água necessária para o serviço de incêndios, irrigação e lavagem de ruas, lagos, praças, jardins, alamedas, latrinas e urinóis públicos da cidade.

A concessão do serviço de abastecimento domiciliário de água à cidade do Porto ficou marcada por vários problemas de gestão e conflitos que se foram agravando, com o progressivo distanciamento entre as partes. As infra-estruturas construídas revelaram-se ineficazes quando aconteciam cheias nos rios Douro e Sousa, uma vez que os motores hidráulicos das centrais ficavam submersos, comprometendo o abastecimento de água à cidade. Estas interrupções e outros incumprimentos contratuais cada vez mais frequentes, levaram a autarquia a aplicar coimas à companhia, que contestava alegando que a interrupção se devia a causas naturais. Também a capacidade produtora do sistema que em 1910, rondava os 6500 metros cúbicos diários não estava conforme o contratualizado, considerando que o aumento da população obrigaria a uma produção diária de cerca de 18000 metros cúbicos.

A companhia entrou em falência técnica e financeira devido ao acumular de problemas de gestão, derivados em grande parte pela redução de meios que a Primeira Grande Guerra Mundial originou. Estes e outros problemas foram-se agravando, comprometendo o abastecimento de água nomeadamente à parte alta da cidade, factos que levaram o Vereador Marques Guedes a produzir um relatório, que conclui, entre outros problemas, que as constantes interrupções no abastecimento de água eram determinantes na inviabilização de um sistema de saneamento urbano. O relatório do então Vereador, propunha em 1917 a expropriação e municipalização dos serviços de abastecimento de água, a exemplo do que estava a acontecer noutras cidades Europeias onde a Companhia também mostrava dificuldades de gestão.

O dia 1 de Abril de 1927, marca o início de uma nova era no abastecimento de água à cidade do Porto. Foram criados os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto (SMAS), tendo a Câmara Municipal do Porto (CMP) na Sessão ordinária realizada em 28 de Março, resgatado a concessão à *Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger*, mediante o pagamento de uma indemnização no valor de 3500 contos, 45 anos e seis dias após a celebração do contrato, conforme consta da Escritura de resgate do contrato de Abastecimento de Água à cidade do Porto.

1.2. A Criação do Sistema de Drenagem de Águas Residuais

A construção de uma rede de saneamento na cidade do Porto, era uma preocupação constante das autoridades locais, em virtude dos vários problemas e perigos para a saúde pública que a ausência desse sistema originava na salubridade e higiene pública da cidade.

Em Julho de 1896 é lançado o programa de concurso para a concepção da rede geral de saneamento da cidade, tendo o médico e investigador Ricardo Jorge, sido o responsável pela elaboração do projecto de concurso, que seria apresentado à Comissão Municipal de Saneamento. Obtido o parecer favorável da Comissão que encarregou o ilustre médico de redigir o relatório, a autarquia aprovou em Janeiro do ano seguinte a abertura de concurso para a rede geral de saneamento da cidade, ao qual concorreu apenas a empresa Inglesa *Hughes & Lancaster Limited*.

Para estudar a proposta apresentada é nomeada pela Câmara Municipal do Porto em 16/08/1897, uma Subcomissão técnica, desmembrada da Comissão Municipal de Saneamento, para dar “parecer sobre a proposta que a casa *Hughes & Lancaster Limited* apresentou no concurso aberto para o saneamento da cidade”, da qual faziam parte, entre outros especialistas em higiene, o Dr. Ricardo Jorge.

A proposta foi alvo de intenso estudo e debate, tendo sido solicitadas algumas modificações, no sentido de se encontrar um sistema mais económico e de fácil aplicação. O processo negocial estende-se até ao ano de 1903, altura em que a empreitada é definitivamente adjudicada à firma Inglesa.

O sistema encontrado divergiu um pouco do que na época estava a ser utilizado noutras grandes capitais Europeias, como Paris, Viena ou Berlim, que adoptaram o designado sistema unitário. No Porto seguiu-se o exemplo Londrino, optando-se pelo chamado *separate-system*, considerado mais económico e ao mesmo tempo de mais fácil aplicação, conforme pretendido pelas autoridades locais da época. O sistema consistiu na instalação de um conjunto de colectores no núcleo urbano e ainda um colector geral assente ao longo da marginal, que encaminhava os esgotos da cidade para um tanque de retenção em Sobreiras, que por sua vez, os descarregava no término do rio Douro, aproveitando a corrente da maré vazante que os transportava rapidamente para o mar alto.

A rede de drenagem de águas residuais foi finalmente concluída em 1907, altura em que o sistema entrou em pleno funcionamento. No entanto, o programa de trabalhos não contemplou os ramais de ligação aos edifícios, facto que motivou diversas críticas, levando a autarquia a celebrar um novo contrato com a firma inglesa para esse fim, no ano de 1917. Porém, o aumento do preço dos materiais provocado pela Primeira Grande Guerra Mundial, conduziu à rescisão do contrato, impedindo a conclusão da obra que iria promover a ligação dos ramais domiciliários.

A situação manteve-se praticamente inalterada, com a rede de saneamento praticamente abandonada até 1927, quando o sistema de saneamento foi também municipalizado, juntamente com o sistema de abastecimento de água, dando origem aos SMAS.

Da Acta da Sessão Ordinária da Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto, realizada em 8 de Abril de 1927, constam os seguintes factos, na sequência do anteriormente exposto:

“Tendo terminado por completo e em todas as suas particularidades, a revisão metódica e correspondente verificação da rede e sistema de saneamento, determinada em sessão de vinte e oito de Novembro de mil novecentos e vinte e três, como se prova pelo documento junto; nos termos do número primeiro da proposta aprovada em sessão de vinte e nove de Abril de mil novecentos e vinte e cinco, proponho: Primeiro – que seja dado como definitivamente cumpridas, pela Empresa Hughes & Lancaster Limited, as empreitadas a que se referem os contratos de trinta de Novembro de mil novecentos e três e quinze de Janeiro de mil novecentos e dezassete, passando à exclusiva administração e competência do Município, toda a rede tubular de esgotos que constitui o saneamento, quer em estudo, construção, reparação e conservação, quer na exploração do sistema. Segundo – que pela Secretaria Municipal sejam lavrados os termos e passados os documentos bastantes à liquidação total e definitiva de todos os contratos e acordos que foram firmados ou estabelecidos para o suprarreferido efeito, entre a Excelentíssima Câmara e a Empresa Hughes & Lancaster Limited.”.

1.3. A Municipalização dos Serviços de Água e Saneamento do Porto

A municipalização dos sistemas de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, surge na sequência dos vários problemas que se vinham a aglomerar na gestão e funcionamento de ambos os sistemas, como abordamos nos pontos anteriores.

Na Sessão de 28 de Março de 1927, a Comissão Administrativa da CMP então presidida pelo Coronel Raul de Andrade Peres, decidiu resgatar antecipada e imediatamente a concessão para o abastecimento de água à *Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger*, indemnizando a empresa em 3500 contos. Foram então criados os SMAS, “com carácter de autonomia administrativa dentro das leis em vigor” conforme determinado na Sessão ordinária da Comissão Administrativa da CMP, realizada em 1 de Abril de 1927. Na mesma Sessão, foi também aprovada a estrutura orgânica e nomeada a comissão administrativa, composta por três membros, sendo atribuídas ao Engenheiro-Chefe da Repartição Técnica, António Pinto de Miranda Guedes, as funções de Director.

Na Acta da Sessão Ordinária da Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto, realizada em 1 de Abril de 1927, constam ainda as competências atribuídas aos SMAS, assim descritas: “a) Estudo, construção e exploração do sistema de abastecimento de águas à cidade, que até agora competia à Companhia das Águas; b) Estudo, construção e aproveitamento de todas as águas municipais (minas, fontes e tanques); c) Processos e concessão de licenças para quaisquer trabalhos de águas particulares, incluindo poços; d) Estudo, construção e exploração da rede tubular de esgotos, denominada saneamento; e) Tudo o que se refira ou interesse às sentinas e mictórios de uso público, com e sem pessoal privativo”.

A partir de então foram efectuadas variadas obras de beneficiação e construção de novas infra-estruturas em ambas as redes, para colmatar as deficiências e problemas existentes, considerando que os problemas herdados exigiram medidas de fundo e de grande envergadura, dando também resposta às crescentes necessidades públicas manifestadas pela população.

Em 1934 foi atribuída aos SMAS a obrigação de prestar serviços de abastecimento de água aos Concelhos limítrofes de Gondomar, Vila Nova de Gaia e Matosinhos¹⁶. Tal facto motivou a necessidade de novos investimentos, tendo sido construída em 1937, uma captação em profundidade no lugar de Zebreiros, um areal situado das margens do rio Douro, estando no ano seguinte oito captações em funcionamento. Nesse local viria a ser construída a central de Zebreiros, uma nova infra-estrutura de elevada importância na época.

A municipalização conferiu uma nova dinâmica e melhorias significativas no serviço público de abastecimento de água e drenagem de águas residuais. Relativamente ao sistema de abastecimento de água, foram efectuados ao longo do tempo os investimentos necessários, nomeadamente a extensão da rede e a construção de reservatórios de água e centrais elevatórias, destacando-se na cidade, a construção dos reservatórios de Nova Sintra, Bonfim, Congregados, Carvalhido, General Torres em Vila Nova de Gaia, Ramalde em Gondomar, o Pedrouços na Maia e uma Central elevatória em Jovim. Mais tarde construiu-se a Central Elevatória de Lever, desactivando-se a centenária Central do Sousa e as captações de Zebreiros.

Relativamente ao sistema de drenagem de águas residuais, não se pode deixar de referir que no ano de 1931, reuniu na sede da Liga Portuguesa de Profilaxia Social, um grupo de cidadãos constituído por higienistas e outros técnicos, com a presença do Governador Civil e do Presidente da Comissão Administrativa da Câmara Municipal, com o primordial objectivo de se constituir uma Grande Comissão para o Estudo do Saneamento do Porto.

Varias propostas e estudos técnicos foram debatidos. O grande problema prendia-se no entanto com o financiamento das obras que era imprescindível efectuar, para garantir a salubridade urbana. As grandes obras de expansão da rede de saneamento e consequente ligação dos

¹⁶ Decreto-Lei n.º 23.867, de 17 de Maio de 1934.

prédios, foi impulsionada após a abertura de concurso, autorizado pelo Decreto-Lei n.º 23.875, de 19 de Maio de 1934, que autorizou a Câmara a abrir concurso para as obras de ligação dos prédios do Porto ao sistema de colectores do saneamento urbano, concurso que veio a ser adjudicado, em 18 de Maio de 1935, à Empresa de Melhoramentos Citadinos.

Nas décadas de quarenta e cinquenta, assistiu-se à expansão da rede do núcleo central para a zona da Foz. Foi também instalado um colector entre o Castelo do Queijo e Sobreiras. Nas décadas seguintes, a rede expande-se para norte, com a construção de um colector geral entre a zona do Hospital de São João e Sobreiras. Por fim, no que concerne ao sistema de drenagem de águas residuais, destacam-se no início do século XXI a entrada em funcionamento das Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR) do Freixo e de Sobreiras, situadas nas zonas oriental e ocidental da cidade, respectivamente, infra-estruturas fundamentais no tratamento de águas residuais.

Uma última referência que pela sua importância na história dos SMAS do Porto, não pode deixar de ser abordada nesta contextualização. Trata-se da constituição de uma empresa com capitais exclusivamente públicos, denominada, Águas do Douro e Paiva, S.A. (ADP), constituída e participada em sede de capital social, pela Águas de Portugal e por um conjunto de Municípios onde se inclui o do Porto, a quem compete assegurar exclusivamente, a exploração e gestão do sistema multimunicipal de captação, tratamento e abastecimento de água criado para a área geográfica definida através do Decreto-Lei n.º 379/93 de 5 de Novembro, onde se inserem grande parte dos Municípios pertencentes à Área Metropolitana do Porto.

No final do ano de 1997, a ADP, adquiriu ao Município do Porto as infra-estruturas de captação, tratamento e distribuição de água, facto que lhe possibilitou antecipar o início da exploração do sistema multimunicipal. Os SMAS deixaram então de gerir as captações de que dispunham e de prestar o serviço de abastecimento de água em alta aos Concelhos limítrofes de Gondomar, Matosinhos, Maia e Valongo, ficando apenas com responsabilidades na distribuição de água à cidade do Porto e no tratamento das águas residuais, em virtude da entrada em funcionamento das novas estações de tratamento de águas residuais.

2. O Processo de Transformação dos SMAS em Empresa Municipal

O processo de transformação dos SMAS numa entidade empresarial, inicia-se no princípio do segundo mandato da presidência do Dr. Rui Rio. Na reunião privada do Executivo Municipal, realizada em 08 de Novembro de 2005, foi nomeado um novo Conselho de Administração para os SMAS. Da proposta (Reg:116915/05) consta designadamente, que "ao Conselho de Administração é cometida a especial incumbência de preparar os estudos e as propostas que permitam a transformação dos SMAS numa Empresa Municipal".

Pode ainda ler-se no preâmbulo da proposta que “o processo de reestruturação dos Serviços, encetado no mandato anterior, deve prosseguir e englobar todas as entidades participadas pelo Município, incluindo os próprios SMAS, com o objectivo de melhorar a qualidade e produtividade dos Serviços”.

Daqui resulta que a opção de transformação dos SMAS em Empresa Municipal enquadra-se na estratégia de reestruturação orgânica encetada no primeiro mandato presidido pelo Dr. Rui Rio, que projecta para todas as entidades participadas pelo Município, o mesmo quadro jurídico e modelo de gestão, ou seja, a via da empresarialização autárquica. A reforma interna iniciou-se em 2003 com a publicação da macroestrutura do Município, que confere a toda a estrutura municipal uma visão integrada cujo funcionamento se baseia numa lógica de grupo. A criação da Empresa Municipal Águas do Porto insere-se nesse processo reformador, que preconiza para todas as entidades participadas maioritariamente pelo Município um modelo de gestão empresarial.

O Conselho de Administração dos SMAS nomeado ficou, como vimos, com a especial incumbência de preparar e promover os estudos e projectos necessários para que a criação da Empresa Municipal se efectivasse. Tal passou essencialmente por preparar o caminho, em termos contabilísticos, patrimoniais e jurídicos. Nesse sentido o trabalho desenvolvido pelo Conselho de Administração, consistiu fundamentalmente no acompanhamento e na preparação oficiosa e legal das condições necessárias à transformação dos SMAS em Empresa Municipal.

A Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que regulava as condições em que os municípios podiam criar empresas dotadas de capitais próprios, exigia o cumprimento de determinados requisitos para que a criação de uma Empresa Municipal se efectivasse, destacando-se, a realização de estudos técnicos e económico-financeiros, projecto de estatutos, bem como um relatório elaborado por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, sempre que a participação no capital da empresa a constituir fosse em espécie. Ainda que o anterior quadro jurídico apresentasse diversas lacunas e ambiguidades, conforme observamos no Capítulo II, os estudos técnicos, económicos e financeiros deveriam acompanhar a respectiva proposta de constituição da Empresa Municipal, apesar de não ser referido se o resultado dos mesmos tinha ou não um carácter vinculativo, considerando a lacuna existente no citado diploma, facto que deu origem à constituição de diversas empresas sem o mínimo de viabilidade económica. Parece-nos que a CMP decidiu conferir elevada importância a esta questão, encomendando a uma entidade externa a realização de um estudo demonstrativo da viabilidade económica e financeira da futura Empresa Municipal. Pela sua importância e considerando que o mesmo se constituiu como um instrumento de apoio à tomada de decisão, vamos analisar o documento, fundamental no processo de transformação dos SMAS em Empresa Municipal.

2.1. Estudo Demonstrativo da Viabilidade Económica e Financeira da Empresa Municipal

A realização do estudo demonstrativo da viabilidade económica e financeira, tarefa encomendada à Empresa Quartenaire - Portugal, enquadra-se nos preceitos legais constantes do n.º 3, do art.º 4.º, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, referindo que “as propostas de criação ou de participação em empresas serão sempre acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros, bem como dos respectivos projectos de estatutos”.

Entendemos que a Lei padece de uma lacuna no presente artigo, entretanto corrigido no RJSEL, uma vez que não refere se os necessários estudos técnicos e económico-financeiros, são ou não impeditivos da constituição de empresas onde não fique demonstrada a viabilidade económica. Apesar disso, a realização do estudo encomendado pela CMP, visa, conforme citado no próprio, “definir e demonstrar as condições que garantem a viabilidade económica e financeira da nova entidade e apresentar o respectivo projecto de estatutos da entidade a criar”.

O estudo desenvolvido baseou-se numa análise pormenorizada à estrutura de custos e proveitos da empresa e correspondentes fluxos de pagamentos e recebimentos, para um horizonte temporal de sete anos (2006 – 2012), definindo-se também um plano calendarizado de investimento tido como necessário, para o mesmo período de tempo.

O facto de os SMAS não possuírem autonomia jurídica, apesar de serem dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, começa por ser assinalado no estudo técnico, como uma grave condicionante na gestão da entidade que tem que pautar a sua actividade pela rigidez e burocracia das regras características da Administração Pública, facto que por si só, causa dificuldade na prática de uma gestão mais flexível e eficiente, absolutamente necessária, tendo em conta o objecto social e a actividade económica desenvolvida.

O estudo contempla uma análise às duas principais áreas de negócio da empresa. O abastecimento de água e a drenagem de águas residuais. São efectuadas previsões de custos e proveitos, com base num cenário macroeconómico assente em critérios previsionais devidamente fundamentados.

No que concerne ao abastecimento de água o enfoque incide nas aquisições de água à ADP, ou seja, no centro nevrálgico da principal actividade económica da empresa. A questão do nível de perdas e fornecimentos gratuitos, não por incobrabilidade, mas pelas deficiências da rede pública de abastecimento, que carece de requalificação em determinados pontos-chave, merece ser destacada considerando que grande parte do volume de negócio dos SMAS e da futura empresa deriva da prestação do serviço de abastecimento de água.

Esta questão é identificada como uma das variáveis mais críticas na projecção de cenários de possíveis resultados, considerando a sua implicação na estrutura financeira da empresa. Adoptou-

se alguma prudência relativamente à variabilidade deste critério, utilizando-se valores menos ambiciosos. Assim, considerando os valores contratualizados para o custo de aquisição do m³, projectaram-se valores globais para os volumes de água facturados pela ADP e pelos SMAS, aferindo a partir dessas projecções a percentagem de perdas e fornecimentos gratuitos, conforme se pode verificar no Quadro 2.

Quadro 2 – Estimativa de aquisição de água à ADP

Descrição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Volume de Água facturada pelos SMAS (m ³)	18.933.278	19.095.608	19.259.442	19.424.792	19.591.675	19.720.451	19.850.126
% de perdas e fornecimentos gratuitos	53,03%	50,63%	48,23%	45,83%	43,43%	41,03%	38,63%
Volume de Água facturada pela ADP (m ³)	40.307.873	38.677.264	37.200.740	35.857.848	34.631.606	33.440.555	32.344.122
Custo aq. (€/m ³) – Pr. Constantes	0,2935	0,2935	0,2935	0,2935	0,2935	0,2935	0,2935
Custo aq. (€/m ³) – Pr. Correntes	0,3003	0,3078	0,3155	0,3234	0,3315	0,3398	0,3483
Valor global facturado pela ADP (euros)	12.104.397	11.905.095	11.736.877	11.596.023	11.479.457	11.361.772	11.263.979

Fonte: Estudo de viabilidade económica e financeira sobre a constituição de uma Empresa de Águas do Município do Porto, pág. 20.

Segundo as previsões efectuadas, as perdas e fornecimentos gratuitos que em 2006 se situam na ordem dos 53% decrescerão gradualmente, prevendo-se que em 2012 se situem na ordem dos 38,6%. Esta variável dependerá conforme referido do nível de investimento e de outras medidas de gestão que se promoverem na rede de abastecimento de água.

Outro aspecto importante reflectido no estudo prende-se com a evolução do tarifário. O tarifário derivado do serviço de abastecimento de água, contempla dois tipos diferentes de tarifas: a tarifa proveniente da venda de água, correspondente à facturação do consumo efectivo de água de cada consumidor, seriados em cinco tipos de classes de consumidores (particular, social, empresarial, público e autárquico) e a chamada tarifa de disponibilidade, normalmente designada como “tarifa de aluguer de contador”, a qual se traduz num encargo fixo para cada consumidor, em função do diâmetro do contador. Estimou-se a evolução do número de clientes e do respectivo consumo por tipo de consumidor, efectuando com base nessa estimativa uma projecção da facturação para o período de referência, sem considerar ou estimar qualquer aumento real das duas tarifas referentes ao serviço de abastecimento de água.

Relativamente à actividade de drenagem e tratamento de águas residuais, perspectivou-se também a evolução da estrutura de proveitos e de custos inerentes ao desempenho da actividade. A solução de facturação adoptada passa por reflectir no consumidor os serviços prestados de drenagem e tratamento de águas residuais em função do consumo de água, aplicando uma taxa de natureza variável (em função dos m³ de água consumida) e uma taxa de natureza fixa (pela

ligação à rede pública). Aconselha-se a manutenção deste sistema na futura Empresa Municipal. Na projecção dos proveitos decorrentes da aplicação destas tarifas pela prestação de serviços de drenagem e tratamento de águas residuais, perspectivou-se um aumento real de 2,5% escalonado em períodos de 3 anos, permitindo dessa forma uma aproximação dos proveitos desta actividade com os proveitos derivados da prestação de serviços de abastecimento de água, considerando o desequilíbrio verificado na estrutura de proveitos. Aponta-se ainda o facto de no ano de 2006, existirem ainda cerca de 10% de municípios que não estão servidos pela rede de saneamento, encontrando-se isentos de pagamento das referidas taxas. Admite-se que a melhoria da taxa de cobertura possa reverter este valor para cerca de 1,5% em 2012.

Os custos com a manutenção e exploração das estações de tratamento de águas residuais, merecem particular destaque, considerando o seu peso específico na estrutura de custos da actividade de drenagem e tratamento de águas residuais. A ETAR do Freixo encontra-se concessionada, implicando o pagamento de uma prestação mensal fixa e outra variável. Na altura do estudo, a ETAR de Sobreiras encontrava-se numa fase de arranque experimental, pelo que provavelmente ainda não haveria noção exacta dos encargos futuros com a sua exploração. Talvez por isso se optasse por projectar, relativamente a esta infra-estrutura, as condições contratuais inerentes a uma futura concessão, facto que até ao presente momento, ainda não sucedeu, dado que a ETAR de Sobreiras continua a ser explorada directamente pela nova empresa.

Foi também estimada uma previsão de proveitos auferidos pelo serviço prestado à CMP relativamente ao sistema de cobrança de tarifas devidas pela prestação de serviço de recolha, tratamento e depósito de resíduos sólidos urbanos, que deriva de um protocolo assinado em 1997 entre o Município e os SMAS a quem foi delegada a competência de assegurar a cobrança dessas tarifas, auferindo como contrapartida uma remuneração correspondente a 5% dos montantes facturados. Ainda no que respeita ao domínio da estrutura de proveitos, estimaram-se os proveitos decorrentes da prestação de serviços pelo tratamento de águas residuais provenientes do Concelho de Gondomar.

Partindo do princípio que a estrutura organizativa que vigorava no quadro de pessoal dos SMAS se mantém, foi projectada tendo em conta a faixa etária e respectiva grelha salarial, a futura estrutura organizativa da Empresa Municipal a criar. Não se projectaram alterações profundas neste domínio, sendo no entanto desejável e possível, a redução do peso com os encargos do pessoal na estrutura de custos da empresa, facto que poderá ser conseguido naturalmente com a evolução natural das aposentações. Destaca-se ainda o peso significativo que os custos com acção social decorrentes dos serviços de apoio aos funcionários dos SMAS, como são a Casa do Trabalhador, a Caixa de Reformas própria, pensões de sobrevivência e invalidez, recomendando-se, tendo em consideração a lógica empresarial que se pretende imprimir na nova empresa, a importância de estabilizar estes custos, sendo desejável que se faça um esforço gradual com a

redução destes custos, dentro dos limites razoáveis que garantam a estabilidade social da empresa.

No que respeita ao investimento necessário na requalificação e expansão das redes de água e de águas residuais e na articulação desta com a rede de águas pluviais, estimou-se o nível de investimento necessário, realizado por terceiros e através de administração directa. As projecções económicas e financeiras, estimam que seja possível levar a cabo o programa de investimentos, tendo em conta o contrato celebrado e em vigor com uma instituição bancária, sem necessidade de o rever e aumentar o nível de financiamento bancário.

Importa ainda ter em consideração a questão dos créditos incobráveis, que merece uma análise pormenorizada no estudo. À data da sua realização, que incidiu essencialmente na análise aos Relatórios e Contas de 2005 e anteriores, a provisão para cobranças duvidosas em 31 de Dezembro de 2005 era de cerca de €: 9.450.000,00. Perante isto foi assumida uma postura de enorme prudência nas projecções económicas e financeiras, optando por se considera os valores referentes a dívidas incobráveis, como perdas de cada exercício, procedendo-se ao abate gradual de uma parte dos créditos sobre terceiros, em detrimento de se adoptar a solução que visa o reforço sistemático das provisões.

Estes são os aspectos que me pareceram mais significativos na análise efectuada ao estudo de viabilidade económica e financeira da futura Empresa Municipal a criar e que naturalmente estão reflectidos na elaboração das peças contabilísticas e demais indicadores previsionais para o horizonte temporal 2006 – 2012.

O estudo demonstrativo da viabilidade económica e financeira da Empresa Municipal a criar, além de concluir pela viabilidade da futura entidade, preconiza o incremento de uma gestão mais profissional e empresarial, sem que isso implique a perda do bem essencial do domínio público. As conclusões permitem aferir que o equilíbrio económico está garantido e associado a um risco económico relativamente baixo no âmbito da actividade a desempenhar. A exploração da actividade económica releva uma economia sustentada, desde que se reflecta no tarifário praticado o efeito dos custos que a manutenção e funcionamento da ETAR de Sobreiras implica. Como conclusão final, refere-se que a figura de empresa pública de natureza municipal, se “afigura como a solução mais adequada para a prossecução do objecto social da gestão e exploração dos sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais no Município do Porto”.

2.2. Razões para a Transformação dos SMAS em Empresa Municipal

Assume crucial importância nesta investigação, perceber as razões que motivaram o Município do Porto a optar por outro modelo de gestão para realizar as atribuições municipais de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, transformando os SMAS numa Empresa Municipal.

No decurso da análise dos variados documentos e após leitura atenta das várias notícias publicadas na imprensa relacionadas com este processo, encontram-se duas grandes razões. As políticas, considerando que o Município pretende adoptar um novo modelo de gestão, promotor de uma cultura organizacional que lhe permita de forma mais eficiente implementar as políticas públicas definidas para a exploração do abastecimento de água e da drenagem de águas residuais. As que se prendem com a sustentabilidade económica e financeira da instituição, fundamentais para garantir o acesso da generalidade dos cidadãos, em condições financeiras equilibradas, aos respectivos bens e serviços. Duas dimensões que devem ser tidas em conta, considerando que se constituem como as principais motivações para a transformação dos SMAS em Empresa Municipal.

2.2.1. Razões Políticas

Uma decisão desta natureza é uma decisão que obedece a todo um processo que conduzirá a uma tomada de decisão política. Não apenas porque quem toma a decisão são os órgãos políticos do Município, a Câmara e a Assembleia Municipal, órgãos executivo e deliberativo do Município, mas sobretudo, porque estão em causa duas atribuições municipais para as quais é necessário encontrar e formular políticas públicas e um modelo de gestão capaz de as implementar.

A prestação de serviços de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais têm assumido particular e significativa relevância no Estado e na sociedade em geral, considerando que se tratam de serviços públicos, inseridos no conceito comunitário de serviços de interesse geral, essenciais ao desenvolvimento económico, social, humano e ambiental, fundamentais ao bem-estar das populações. Conforme vimos no capítulo II, as empresas que se inserem no domínio da prestação de serviços de interesse geral, “são aquelas cujas actividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a protecção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência”¹⁷.

¹⁷ Artigo 18.º do RJSEL – Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro

O Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, que regula o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, preconiza quatro princípios fundamentais na exploração e gestão dos referidos sistemas: o princípio da prossecução do interesse público, o princípio do carácter integrado dos sistemas, o princípio da eficiência e o princípio da prevalência da gestão empresarial. O regime jurídico de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais surge na sequência da entrada em vigor da Lei que permitiu o acesso de capitais privados às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público. No domínio municipal, só com a entrada em vigor da Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto se afigurou possível aos municípios empresarializarem actividades e serviços. No âmbito da exploração e gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, deve referir-se que a Lei, previa a possibilidade de os Serviços Municipalizados serem transformados em empresas públicas, o que revela, no espírito do legislador, que esta figura jurídica tem um âmbito de aplicação privilegiado aos Serviços Municipalizados. Daqui resulta que a legislação que enquadra os serviços de interesse geral, preconiza para a realização dos mesmos, modelos de organização empresarial, diferentes da lógica clássica das estruturas organizacionais tradicionais da Administração Pública.

Sustenta-se que prevaleceram razões políticas para que se efectivasse a transformação dos SMAS em Empresa Municipal, pelos seguintes motivos:

1. A gestão e exploração dos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais, pode ser efectuada pelos respectivos municípios e associações de municípios ou atribuída, em regime de concessão, a uma entidade pública ou privada de natureza empresarial, competido ao Município a definição do modelo de gestão para prosseguir as respectivas atribuições.
2. A decisão relativamente ao modelo, forma e/ou figura jurídica que se adopte para exploração e gestão dos sistemas municipais acima referenciados, compete sempre aos órgãos do Município, nomeadamente à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. Órgãos políticos que decidem políticas públicas no âmbito das suas atribuições e competências, dentro da circunscrição territorial que lhes está cometida.
3. A transformação dos SMAS em Empresa Municipal, insere-se num processo de reestruturação interna transversal a toda CMP, que concluiu pela necessidade de reorganizar as entidades participadas pelo Município do Porto.
4. Da proposta “para que se transforme os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento em Empresa de Águas do Município do Porto, E.M. (REG. 65 811/06)” apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal e votada na 22.^a Reunião privada da Câmara Municipal do

Porto realizada em 30 de Maio de 2006, às 10 horas, constam as seguintes considerações, que transcrevemos, considerando a sua importância.

- a) Considerando que o processo de reestruturação encetado no mandato anterior concluiu pela necessidade de se reorganizar as entidades participadas pelo Município do Porto, de modo a adequar melhor essas entidades à prossecução dos serviços prestados aos munícipes e na gestão dos equipamentos que lhe estão afectos, dentro do mesmo quadro legal.
- b) Considerando que ao actual Conselho de Administração dos SMAS foi cometida a tarefa de dar continuidade aos estudos, tendo como objectivo avaliar a viabilidade económica e financeira dos Serviços na perspectiva da sua transformação em Empresa Municipal, sob comando da Câmara, de forma a maximizar todos os recursos envolvidos e a interagir, dentro do mesmo quadro legal, com as outras empresas municipais e com os próprios Serviços da Autarquia.
- c) Considerando que o estudo desenvolvido conclui pela viabilidade e criação de uma Empresa Municipal, de capitais exclusivamente municipais, garantindo, deste modo, uma forte concentração de meios e uma gestão mais profissional e empresarial, mas sem perder a posse do bem essencial, a água, no domínio público.
- d) Considerando que os documentos anexos satisfazem, integralmente, os requisitos constantes do n.º 3, do art.º 4.º, da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, definindo e demonstrando as condições que garantem a viabilidade económica e financeira da nova entidade e apresentam os respectivos Estatutos.

Nestes termos, foi proposto pelo Presidente da Câmara Municipal do Porto, que o Executivo submetesse à aprovação da Assembleia Municipal a criação da Empresa de Águas do Município do Porto, E.M., nos termos da alínea I), do n.º 2, do art.º 53.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, facto que aconteceu no dia 26 de Junho de 2006 na reunião da Assembleia Municipal do Porto.

Analisando as considerações da Proposta aprovada, verificamos que a CMP pretendeu transformar os SMAS numa Empresa Municipal, dando-lhe a configuração jurídica e gestionária que conferiu às restantes entidades participadas exclusivamente pelo município, projectando uma melhor prestação de serviços em função da adopção da via empresarial. Por outro lado, salienta-se nesta proposta, que a empresarialização, será constituída exclusivamente por capitais municipais, perspectivando uma gestão mais profissional e empresarial, sem perder ou concessionar a posse do bem essencial do domínio público. As motivações expostas, apontam uma razão política de fundo, ou seja, preservar a posse do bem essencial, conferindo-lhe um modelo de gestão mais profissional e empresarial na prestação dos respectivos serviços.

2.2.2. Sustentabilidade Económica, Financeira e Social

A situação económica e financeira dos SMAS constitui-se como a segunda razão que motivou a autarquia a enveredar pela via empresarial, para garantir a prestação de serviços com sustentabilidade económica e financeira, social e ambiental. A manutenção das redes públicas de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais conjuntamente com uma política de tarifas socialmente equilibrada, dificilmente poderia ser assegurada com o nível de perdas de água na ordem dos 54% e resultados económicos e financeiros negativos, factos amplamente condicionantes à implementação de medidas estruturais, no domínio da gestão dos recursos da instituição, capazes de perspectivarem não apenas uma prestação de serviços com elevados níveis de qualidade, mas também potenciar e permitir o desenvolvimento de políticas noutras áreas de intervenção a nível ambiental, como sejam, a requalificação das praias, a requalificação das ribeiras, minas e cursos de água subterrâneos, entre outras actividades directamente ligadas ao sector da água.

Para que se procedesse à empresarialização dos SMAS, foi necessário conhecer a verdadeira situação económica e financeira da instituição, desde logo porque o Relatório elaborado pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas tendo em vista a constituição do capital da empresa em espécie, carecia de um documento aprovado para esse efeito. O Relatório e Contas do 1.º Semestre de 2006, foi peça fundamental no processo de transformação dos SMAS em Empresa Municipal e constituiu-se como um documento referência, tendo em conta que foi elaborado especificamente para dar a conhecer a real situação económica e financeira dos SMAS antes da sua extinção e posterior criação da Empresa Municipal. Porém, para entendermos com rigor a situação económica e financeira dos SMAS antes da sua transformação em Empresa Municipal, torna-se crucial analisar com algum detalhe o Relatório e Contas de 2005, ano em que se efectuaram um conjunto de importantes regularizações nas contas referentes a situações ocorridas em exercícios anteriores, que do ponto de vista contabilístico não estavam correctas. Essas correcções contabilísticas resultam de uma auditoria financeira realizada às contas dos SMAS, por solicitação do Conselho de Administração na altura em funções. Importa pois apreciar com rigor as contas referentes ao ano de 2005, até porque o Relatório e Contas Semestral de 2006, foi elaborado em linha de conta com as regularizações expressas no Relatório e Contas de 2005, podendo mesmo afirmar-se que se trata de uma continuidade daquele.

Da análise ao documento, em linha de conta com o que acabamos de referir, constam do Relatório e Contas de 2005, p.7, duas considerações que em nosso entender assumem especial importância para uma melhor compreensão da situação económica e financeira da entidade antes de ser transformada em Empresa Municipal, que pela sua importância transcrevemos a seguir:

- “No ano de 2005 procedeu-se ao levantamento e regularização de diversas situações, com impacto na prestação de contas, nomeadamente as relativas ao imobilizado, às garantias e cauções e ao tratamento da dívida em execução fiscal.”
- “Diferentemente dos anos anteriores, utilizou-se, na íntegra, o princípio da especialização do exercício na elaboração da demonstração dos resultados, ou seja, o da imputação dos custos e dos proveitos efectivamente relativos ao ano em curso.”

Estes factos levam-nos a concluir que os exercícios anteriores apresentam variadas deficiências técnicas que influenciavam os resultados económicos e financeiros dos SMAS. Sobre este assunto, também o Presidente da Câmara Municipal do Porto¹⁸, se pronunciou, referindo que, “o resultado líquido de 2005, não tendo sido influenciado por nenhum aspecto do passado, aproxima-se muito mais daquilo que é o resultado líquido estrutural”, tecendo tal declaração aquando da aprovação dos documentos de prestação de contas de 2005 em Reunião Extraordinária da CMP, realizada no dia 12 Maio de 2006.

Considerando a importância das regularizações efectuadas, dado que vêm corrigir erros contabilísticos que influenciaram os resultados da instituição em anos anteriores, vamos analisar a essência dessas deficiências, correcções e impacto nas contas.

No que concerne à questão das cauções e garantias¹⁹, até ao ano de 2003, os SMAS, não acautelaram conforme estipulado por Lei, uma conta bancária cujo saldo reflectisse o valor em dívida registado em credores por entrega de garantias e cauções prestadas em numerário. Significa isto que os SMAS utilizaram essa verba na sua actividade regular, como se de receita própria se tratasse. Face a esta situação, as operações orçamentais das gerências anteriores, apresentavam saldos negativos, considerando que as disponibilidades existentes em Caixa e Bancos não eram suficientes para fazer face a essas responsabilidades perante terceiros. No final de 2004, o valor registado na conta de garantias e cauções, era de €: 6.084.607,86, reportando-se ao período de 1966/2003. Procedeu-se a um trabalho de identificação dos valores constantes na conta, concluindo-se que grande parte das verbas aí depositadas, estavam mal lançadas e outros valores deveriam mesmo ser constituídos como receita própria. Dai resultou uma regularização no valor de €: 3.576.713,54, conforme espelhado no Mapa de Contas de Ordem 2005. O valor da conta Credores de Operações não Orçamentais, expresso em Balanço a 31/12/2005, referente a garantias e cauções era de €: 2.506.739,80.

¹⁸ Boletim da Câmara Municipal do Porto, 3667, p. 1515

¹⁹ Relatório e Contas 2005, pp. 66-67.

Outra das grandes correcções contabilísticas que se efectuaram no exercício de 2005, no decurso da auditoria realizada, situa-se no domínio do imobilizado corpóreo²⁰. Tal consistiu na passagem de €: 61.517.853,99 de imobilizado em curso para imobilizado corpóreo, após exaustivo trabalho de identificação destas obras que ao longo do período 1990-2004, foram permanecendo em imobilizado em curso. Assim se explicam as diferenças verificadas nos Balanços de 2004 e 2005 ao nível de imobilizado em curso, que passa de €: 64.251.111,83 para €: 7.203.762,49. Obviamente que este facto teve um impacto assinalável no cálculo das amortizações, cujo aumento do exercício de 2004 para 2005 se cifra nos 81%, tal como na correcção das amortizações em exercícios anteriores, cujo valor se situou em €: 20.376.380,17, reflectindo-se necessariamente no Activo Liquido, nos Resultados Transitados e no Resultado Liquido do Exercício de 2005. De referir ainda, que relativamente às correcções efectuadas ao nível do imobilizado, o trabalho ficou concluído no final do 1.º Semestre de 2006, conforme se expressa no Relatório e Contas referente a esse período.

Ainda no domínio das correcções contabilísticas efectuadas nos exercícios de 2005 e 1.º Semestre de 2006, deve assinalar-se a situação relativamente à conta de clientes de cobrança duvidosa²¹, onde se detectou uma divergência entre o saldo contabilístico da conta e os valores constantes nos ficheiros do sector comercial dos SMAS. Verificou-se que existia um valor cujo montante rondava os €: 2.500.000,00, para o qual não existia suporte documental nem registo informático na base de dados comercial, facto que originou correcções a nível de resultados transitados pelo valor referido.

Também ao nível da classe de disponibilidades se verificou uma situação anómala no saldo de caixa que no Balanço de 2005 apresentava o valor de €: 760.974,37. No próprio Relatório e Contas de 2005²², assinala-se que o respectivo saldo de caixa está empolado em €: 403.219,13 em função de incorrecções diversas, facto corrigido no Relatório e Contas do 1.º Semestre de 2006, que apresenta em Balanço um saldo de caixa no valor de €: 219.810,78.

Resumindo, os Relatórios e Contas referentes ao ano de 2005 e ao 1.º Semestre de 2006, encetaram um conjunto de medidas que visaram uma série de correcções contabilísticas em função de deficiências e erros técnicos ocorridos ao longo dos anos, não reflectidos nos exercícios económicos e financeiros anteriores a 2005. No ano de 2005 cumpriu-se na íntegra o princípio contabilístico da especialização do exercício, facto que também não aconteceu nos anos anteriores. Sobre este aspecto, veja-se o facto de que no ano de 2004, apurou-se um Cash Flow –

²⁰ Relatório e Contas 2005, pp. 69 -70.

²¹ Relatório e Contas do 1.º Semestre de 2006, p. 8.

²² Relatórios e Contas 2005, p. 71.

Operacional²³ no valor de €: 6.256.326,14. Cumprindo-se o referido princípio, esse valor teria diminuído em €: 1.991.611,00, conforme mencionado no Relatório e Contas de 2005.

Os documentos analisados reflectem o trabalho de regularização de diversas situações patrimoniais herdadas do passado, que afectaram negativamente os resultados económicos e financeiros tendo natural impacto na redução do património líquido dos SMAS.

As regularizações mais significativas, conforme discriminado consistiram na transferência de imobilizado em curso para imobilizado corpóreo, na validação do valor da conta de garantias e cauções, na consolidação do saldo de Caixa e na regularização da conta de clientes em cobrança duvidosa, sendo que os procedimentos contabilísticos anteriormente adoptados permitiam aos SMAS, apresentar resultados positivos, quando os mesmos deveriam ser menores ou mesmo negativos.

A análise permite-nos concluir que as contas de 2005 e de 2006 são as que efectivamente traduzem a realidade económica e financeira dos SMAS, considerando que as situações mencionadas desvirtuavam económica e financeiramente as contas da entidade, relativamente aos exercícios anteriores. Convém reafirmar que este processo resulta de uma auditoria realizada aos exercícios económicos e financeiros dos SMAS, solicitada pelo Conselho de Administração em exercício no mandato 2002 – 2005, em função dos problemas contabilísticos detectados se situarem num plano estrutural e não conjuntural. No entanto, a auditoria realizada à contabilidade dos SMAS, veio a revelar-se fundamental para o processo de transformação dos SMAS em Empresa Municipal, considerando a necessidade de conhecimento real da situação económica e financeira para que a transformação se pudesse operar.

O processo de regularizações contabilísticas, espelhado em parte nas contas de 2005 e prosseguido no Relatório do 1.º Semestre de 2006 elaborado no âmbito empresarialização, ficou concluído no fecho de contas e de actividade dos SMAS em Outubro de 2006. Para que se tenha uma ideia da dimensão e implicação que essas regularizações produziram na contabilidade da instituição, salienta-se que os Fundos Próprios passaram de €: 80.377.749,93 no exercício de 2004 para €: 63.043.591,59, no exercício de 2005, em virtude das regularizações efectuadas, o que corresponde a uma diminuição de €: 17.334.158,34.

²³ Relatórios e Contas 2005, p. 75.

Quadro 3 – Resultados dos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto

Estrutura de Custos	2002	2003	2004	2005	24-10-2006
CMVMC	12.288.876,46	11.072.630,74	11.082.477,09	13.057.375,27	10.736.198,84
FSE	3.467.491,58	3.922.004,44	4.619.524,37	4.753.439,35	6.081.591,84
Pessoal	13.820.479,36	13.698.196,94	13.663.889,10	14.058.490,86	11.752.747,89
Amortizações e Ajustamentos	2.818.888,24	3.738.286,31	3.565.633,68	6.457.443,55	5.223.192,25
Provisões	3.420.765,53	191.711,00	1.571.045,81	2.039.129,21	1.637.778,15
Impostos		233.284,25			
Outros custos e perdas operacionais	384.992,06		186.152,73	99.822,17	135.265,02
(A)	36.201.493,23	32.856.113,68	34.688.722,78	40.465.700,41	35.566.773,99
Custos e perdas financeiras	41.149,31	147.676,03	267.784,60	256.759,23	319.705,67
(C)	36.242.642,54	33.003.789,71	34.956.507,38	40.722.459,64	35.886.479,66
Custos e perdas extraordinárias	398.297,56	1.504.590,18	378.903,49	508.380,81	1.744.676,06
(E)	36.640.940,10	34.508.379,89	35.335.410,87	41.230.840,45	37.631.155,72
Imposto sobre o rendimento do exercício					
(G)	36.640.940,10	34.508.379,89	35.335.410,87	41.230.840,45	37.631.155,72
Resultado líquido do exercício	- 3.313.815,93	1.472.057,85	2.986.736,33	- 392.249,26	- 3.579.780,34
	33.327.124,17	35.980.437,74	38.322.147,20	40.838.591,19	34.051.375,38
Estrutura de Proveitos	2002	2003	2004	2005	24-10-2006(1)
Vendas (Água)	18.798.727,79	18.931.942,78	19.826.410,36	21.242.703,17	17.333.456,80
Prestações de Serviços	10.363.559,56	13.309.932,72	14.466.098,85	15.325.543,76	13.570.422,13
Vendas + Prestação de Serviços	29.162.287,35	32.241.875,50	34.292.509,21	36.568.246,93	30.903.878,93
Impostos e Taxas	290.230,31	415.899,93	374.095,70	358.163,19	137.144,57
Trabalhos para a própria entidade	1.461.865,00	252.136,74	738.146,36	438.665,38	477.484,51
Proveitos Suplementares	319.101,40	516.860,74	442.585,24	467.236,70	485.658,78
Outros Proveitos Operacionais	4.297,34	1.282,68	2.372,19	1.428,86	452,26
(B)	31.237.781,40	33.428.055,59	35.849.708,70	37.833.741,06	32.004.619,05
Proveitos e ganhos financeiros	220.903,28	212.675,78	226.445,33	224.964,81	197.293,19
(D)	31.458.684,68	33.640.731,37	36.076.154,03	38.058.705,87	32.201.912,24
Proveitos e ganhos extraordinários	1.868.439,49	2.339.706,37	2.245.993,17	2.779.885,32	1.849.463,14
(F)	33.327.124,17	35.980.437,74	38.322.147,20	40.838.591,19	34.051.375,38
Resultados	2002	2003	2004	2005	24-10-2006(1)
Resultados Operacionais: (B-A)	- 4.963.711,83	571.941,91	1.160.985,92	- 2.631.959,35	- 3.562.154,94
Resultados Financeiros: (D-B) - (C-A)	179.753,97	64.999,75	- 41.339,27	- 31.794,42	- 122.412,48
Resultados Correntes: (D-C)	- 4.783.957,86	636.941,66	1.119.646,65	- 2.663.753,77	- 3.684.567,42
Resultados antes de Impostos: (F-E)	- 3.313.815,93	1.472.057,85	2.986.736,33	- 392.249,26	- 3.579.780,34
Resultado Líquido do Exercício: (F-G)	- 3.313.815,93	1.472.057,85	2.986.736,33	- 392.249,26	- 3.579.780,34

Fonte: Relatórios e Contas dos SMAS 2002, 2003, 2004, 2005, 2006-10-24.

O quadro reflecte os últimos cinco exercícios de actividade dos SMAS. Verifica-se que os resultados não são homogéneos de ano para ano, em função da divergência de resultados. O ano de 2002 apresenta resultados negativos, justificados no Relatório e Contas, pelo aumento das amortizações e provisões face ao exercício anterior. Contudo, assinala-se no ano seguinte uma considerável recuperação, que se consolida no ano de 2004. Do Relatório e Contas de 2003, consta que “depois de um período, iniciado em 1997, em que a evolução dos custos e dos proveitos se apresentava altamente desfavorável e de um resultado líquido negativo de mais de três milhões de euros em 2002, era imperioso, de forma a evitar situações muito preocupantes, que a viragem desses resultados se desse em 2003”. Esta viragem resulta do aumento dos

proveitos da actividade, em relação ao ano anterior, no valor de €: 3.205.257,77, conseguidos acima de tudo devido ao aumento do tarifário, para lá do valor da inflação. Verifica-se também que há uma inversão relativamente aos valores ligados directamente à actividade produtiva, ou seja, o somatório das Vendas, Prestações de Serviços e Impostos e Taxas cobradas é maior do que o Somatório do Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Fornecimentos e Serviços Externos e despesas com o Pessoal, facto que explica a mudança relativamente aos resultados operacional e líquido do exercício em relação aos anos anteriores.

Para concluir, não podemos ignorar que estes exercícios económicos e financeiros apresentam deficiências contabilísticas em função do que foi anteriormente referido. Não se trata propriamente de uma situação conjuntural, específica destes exercícios, mas estrutural, considerando que grande parte dos problemas enunciados tem origens mais distantes. A auditoria financeira realizada não surge em função da empresarialização, apesar de ter sido fundamental no apuramento da real situação económica e financeira do SMAS, mas por solicitação do anterior Conselho de Administração, face às dúvidas manifestadas pelo então Departamento Financeiro dos SMAS nesse período relativamente a factos contabilísticos susceptíveis de não estarem correctos conforme se veio a verificar.

Assinala-se ainda o facto de que os exercícios anteriores a 2005, para além de serem susceptíveis de não traduzirem a real situação económica e financeira em função dos problemas expostos, também não cumpriram o princípio da especialização do exercício, facto que naturalmente tem influência nos resultados. Sobre este aspecto, salienta-se o facto mencionado no Relatório e Contas de 2005, que reconhece que no ano de 2004, cumprindo-se o princípio da especialização do exercício o Cash Flow Operacional teria diminuído em €: 1.991.611,00, algo revelador da dimensão e impacto que estas questões acabaram por ter no desempenho económico e financeiro da entidade.

A situação económica e financeira dos Serviços Municipalizados, reflectida nos exercícios de 2005 e 2006, contribuiu decisivamente para que a autarquia enveredasse pela via empresarial, para garantir a prestação de serviços no domínio do abastecimento de água e da drenagem de águas residuais, com sustentabilidade económica, eficiência, responsabilidade social e ambiental, estando estas premissas, contidas na missão da Empresa Municipal criada.

Para terminar importa ainda demonstrar os principais indicadores de actividade dos SMAS, para efeitos de posterior comparação com os indicadores de actividade da Empresa Municipal, considerando a ênfase colocada no controlo e desempenho dos principais indicadores de gestão da actividade da entidade.

Quadro 4 – Indicadores de Actividade dos SMAS

	2002	2003	2004	2005	24-10-2006
Evolução da Actividade					
Aquisição de Água à ADP (m3)	44.641.324	41.763.910	40.354.603	39.961.150	31.840.872
Água Total Facturada (m3)	20.245.471	19.107.233	18.202.637	18.772.437	15.077.693
Perdas e Fornecimentos Gratuitos (m3)	24.395.853	22.656.677	22.151.966	21.188.713	16.763.179
% de Perdas e Fornecimentos Gratuitos de Água (m3)	55%	54%	55%	53%	53%
Volume anual de águas residuais tratado (m3)	5.085.729	10.530.438	13.772.836	11.738.925	14.445.416
Evolução do n.º de Clientes	152.746	152.565	152.825	152.925	152.001
N.º de Colaboradores	644	601	589	594	574
Principais Indicadores					
Solvabilidade	109,17%	115,75%	124,03%	103,75%	92,51%
Autonomia Financeira	52,19%	53,65%	55,36%	50,92%	48,05%
Rentabilidade dos Capitais Próprios	-4,36%	1,90%	3,72%	-0,59%	-5,72%
Rentabilidade das Vendas e Prest. Serv.	-11,36%	4,57%	8,71%	-1,07%	-11,58%
Cash Flow (RLE+Amort.+Ajust.+Provisões)	2.925.837,84	5.402.055,16	8.123.415,82	8.104.323,50	3.281.190,06
Cash Flow Operacional / Ebitda (RO+Am+Aj+P+I)	1.275.941,94	4.566.938,97	6.256.326,14	5.864.613,41	3.298.815,46

Fonte: Relatórios e Contas dos SMAS, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006-10-24

Destaca-se claramente o nível elevado de perdas e fornecimentos gratuitos de água, o bem responsável por cerca de 58% do volume de negócios da entidade, o que claramente evidencia problemas na gestão do sistema de abastecimento de água. Os SMAS não vendiam cerca de 53% da água que adquiriam à empresa multimunicipal, Águas do Douro e Paiva, S.A. o que naturalmente se repercute pela negativa em termos financeiros. Este é o principal indicador de actividade numa empresa de abastecimento de água cujo negócio assenta na compra e venda de água. O elevado nível de perdas e fornecimentos gratuitos, revela por si só as dificuldades e problemas de gestão que os SMAS apresentavam no âmbito do desenvolvimento da sua actividade operativa, repercutindo-se negativamente nos restantes domínios de actividade dos Serviços.

3. A Empresarialização dos SMAS

Os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento do Porto foram oficialmente transformados em Empresa Municipal, em 24 de Outubro de 2006, com a denominação social de CMPEA – Empresa de Águas do Município do Porto, EM, (Águas do Porto EM) tendo como objecto social, “a gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água e de drenagem e tratamento de águas residuais na área do Município do Porto”²⁴.

A decisão foi tomada na 22.^a Reunião privada da CMP realizada em 30 de Maio de 2006. Concluídos os preceitos legais, o Executivo Municipal deliberou submeter à aprovação da Assembleia Municipal a criação da Empresa de Águas do Município do Porto, E.M., e respectivo

²⁴ Artigo 3.º dos da Estatutos da CMPEA – Empresa de Águas do Município do Porto, EM.

projecto de estatutos, facto que veio a acontecer no dia 26 de Junho de 2006 pela Assembleia Municipal do Porto.

Posteriormente, a Assembleia Municipal, em reunião realizada no dia 22 de Dezembro de 2008, aprovou uma alteração aos estatutos da empresa tendo em vista a sua harmonização com o disposto RJSEL. A empresa passou a denominar-se como CMPEA – Empresa de Águas do Município do Porto, EEM (Águas do Porto EEM).

A empresarialização das atribuições municipais de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais do município do Porto, visa implementar um modelo de gestão profissional, a exemplo do modelo adoptado para as restantes entidades participadas, que possa “adequar melhor essas entidades à prossecução dos serviços prestados aos munícipes e na gestão dos equipamentos que lhe estão afectos”, “maximizar todos os recursos envolvidos e a interagir, dentro do mesmo quadro legal, com as outras empresas municipais e com os próprios Serviços da Autarquia” e “garantir uma forte concentração de meios e uma gestão mais profissional e empresarial, mas sem perder a posse do bem essencial, a água, no domínio público”, conforme podemos aferir nas premissas que extraímos da proposta que o Executivo submeteu à Assembleia Municipal para proceder à transformação dos SMAS em Empresa Municipal.

Nos primeiros dois meses de actividade da empresa, no período que decorreu entre a sua criação em 24 de Outubro de 2006 e 31 de Dezembro do mesmo ano, iniciou-se um processo de reestruturação da gestão do negócio, orientando-o para uma perspectiva empresarial.

Em conformidade com a CMP, foram definidas uma série de medidas de gestão e orientação estratégica com vista à reestruturação da organização, destacando-se a criação de uma Comissão de Estruturação para liderar o processo de reestruturação, a introdução de uma cultura vocacionada e promotora de uma visão e estratégia de mudança e o envolvimento do maior número possível de trabalhadores na compreensão dessa nova visão estratégica.

O município pretende com a criação da Empresa Municipal, um modelo mais autonomizado sem no entanto perder o controlo e posse do bem público, que será mantido no domínio público. Dai ter enveredado por um modelo de gestão que privilegia a delegação dos serviços numa empresa pública municipal e não pela concessão do serviço. A adopção de um modelo de gestão mais eficiente enquadra-se nesta perspectiva de se melhorarem os resultados e indicadores de desempenho, através de instrumentos de gestão vulgarmente utilizados na gestão privada, sem no entanto se perder o sentido de responsabilidade social que a provisão pública dos bens e serviços em causa implica.

O modelo em que assentava a gestão dos SMAS, apesar de possuir quadro de pessoal próprio e autonomia financeira, não possuía autonomia jurídica, facto causador de enormes dificuldades de gestão e demais burocracias inerentes a esse facto.

Importa agora analisarmos os dois anos e meio de actividade da empresa e perceber se as expectativas e objectivos que nortearam a sua criação estão a ser atingidos, no âmbito dos serviços públicos prestados à cidade do Porto.

3.1. Principais Objectivos e Orientações Estratégicas

São vários os objectivos que se colocam à Águas do Porto. O Relatório e Contas da actividade da empresa no período de 24 de Outubro de 2006 a 31 de Dezembro do mesmo ano, estabelece como princípios e orientações estratégicas, os seguintes objectivos:

- Água de qualidade, sempre, em todos os locais de consumo;
- Reduzir drasticamente as perdas de água;
- Todos os prédios ligados à rede de saneamento;
- Todos os esgotos tratados e, sempre que possível, reutilizados;
- Ribeiras despoluídas e reabilitadas;
- Praias com Bandeira Azul.

No documento constam ainda a missão e a visão da Águas do Porto, factos reveladores da intenção de se implementar uma nova cultura de gestão. A visão da Águas do Porto, EM é “ser uma empresa de águas de referência a nível europeu”, passando a missão por “assegurar continuamente os serviços de abastecimento público de água e de saneamento em toda a cidade do Porto, com sustentabilidade económica, eficiência, diligência e sentido de responsabilidade social”.

Ao assumir objectivos, a empresa estabelece metas quantificáveis relativamente ao seu desempenho, pautando a sua gestão pela partilha e envolvimento de todos os actores intervenientes, fomentando uma cultura de responsabilidade. Quando apresentados os objectivos, missão e visão da Águas do Porto, projectou-se um horizonte temporal de três anos, para se obterem os primeiros resultados, fazendo coincidir esse período de tempo com o mandato autárquico.

Os objectivos assumidos revelam a aposta que a empresa pretende fazer na área ambiental, no domínio da drenagem e tratamento das águas residuais, na despoluição e reabilitação das ribeiras e também na certificação das praias do Porto, assumindo a meta de colocar bandeiras azuis nas praias. A redução drástica das perdas de água insere-se na política de sustentabilidade económica e financeira já abordada, considerando a poupança que daí poderá advir para as

finanças da empresa. Água de qualidade, sempre, em todos os locais de consumo, insere-se no âmbito da prestação de serviços de abastecimento de água à cidade do Porto.

3.2. Áreas de Intervenção

As principais actividades da empresa são a gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas. Estas são as duas grandes áreas de intervenção, constituindo-se como as principais áreas de negócio, sendo o abastecimento de água a principal fonte de proveitos.

A deliberação da Câmara Municipal do Porto de 5 de Dezembro de 2006 e da Assembleia Municipal de 15 de Janeiro de 2007, conforme proposta n.º 142630/06, aprovou uma alteração aos estatutos da empresa, que viu alargada a sua área de intervenção em função da transferência de competências relacionadas com a construção e manutenção da rede de águas pluviais, em arruamentos existentes, limpeza e desobstrução das linhas de água, rios e ribeiras urbanas.

No final de 2008, quando se harmonizaram os estatutos da empresa com o RJSEL, procedeu-se também a uma nova alteração do objecto social da empresa, que passou a ter a seguinte designação:

1. A CMPEA, Empresa de Águas do Município do Porto, EEM, tem por objecto na área do Município do Porto:

- a) A gestão e exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água e de drenagem e tratamento de águas residuais;
- b) A gestão e exploração dos sistemas públicos de águas pluviais e respectivas ampliações em arruamentos existentes;
- c) A realização de trabalhos de limpeza e desobstrução das linhas de água, rios e ribeiras urbanas, bem como a sua reabilitação e renaturalização;
- d) A realização de trabalhos necessários à melhoria das áreas e águas balneares;
- e) Acessoriamente, a empresa poderá exercer outras actividades relacionadas com o seu objecto social.

A Águas do Porto passou a ter um leque mais avançado de competências, alargando o seu domínio de intervenção para além das duas grandes áreas de exploração tradicionais. As competências situam-se na área do ambiente, que pela sensibilidade e visibilidade na esfera

pública, implicam a adopção de políticas públicas que se conjuguem e harmonizem entre si, promotoras de sustentabilidade ambiental, social e económica.

3.2.1. Abastecimento de Água

O abastecimento de água é uma das principais actividades da empresa, constituindo-se a venda de água como a sua principal fonte de receita. O objectivo prioritário definido no âmbito da actividade de abastecimento de água, passa por “diminuir drasticamente as perdas de água, bem como aumentar a operacionalidade e fiabilidade da rede de distribuição, de forma a garantir o fornecimento de água com qualidade, em quantidade e de forma ininterrupta”²⁵.

As primeiras medidas de gestão no domínio da rede pública de abastecimento de água centraram-se essencialmente no combate às perdas de água. Foram postas em prática uma série de medidas que permitiram aumentar a eficiência e a fiabilidade no que respeita ao abastecimento de água à cidade. Neste sentido concentraram-se esforços e meios capazes de permitirem a detecção antecipada de fugas de água, organizaram-se brigadas de intervenção e actuou-se nos chamados pontos críticos da rede.

Pela sua importância estratégica e impacto futuro, salientam-se os estudos realizados com vista à futura implementação do “Projecto Porto Gravítico” que se baseia numa solução de funcionamento do sistema de distribuição de água sem recurso às seis estações elevatórias, embora algumas ainda se mantenham em funcionamento, para fazer face a situações de avarias e de emergência. A desactivação da estação elevatória de Nova Sintra permitiu a circulação directa da água emitida de Jovim para o Bonfim, apenas com a ajuda da força da gravidade. A supressão da respectiva bomba, cujo custo em energia e pessoal ascendia a trezentos mil euros anuais, representa segundo a estimativa da empresa uma poupança de cerca de um milhão de euros entre 2006 e 2009.

Ainda no âmbito desta solução, assinala-se a recuperação da antiga ligação Pedrouços – Circunvalação e o projecto da ligação Circunvalação – Areosa, reforçando o abastecimento de água ao reservatório dos Congregados a partir de Ramalde. Também o reservatório do Carvalhido foi recuperado, aumentando as reservas de água na cidade em mais 4700 m³.

Foram ainda instalados equipamentos de monitorização constante das pressões na rede de abastecimento, estrategicamente colocados nos pontos fulcrais de medição e controlo da rede.

²⁵ Relatório e Contas 2006, p.10

No âmbito operacional da gestão da rede de abastecimento, as intervenções realizadas centraram-se na detecção antecipada de fugas e reparação rápida das avarias. O combate às perdas de água constitui-se como um dos principais objectivos traçados pela Águas do Porto, considerando que se trata da principal actividade e área de negócio da empresa. Para tornar este objectivo uma realidade foi criado o projecto “Porto Sem Perdas” que visa a implementação de um conjunto de medidas no sentido da rápida detecção de fugas e consequente intervenção na reparação de roturas. Destaca-se que grande parte destas fugas e avarias conducentes a significativas perdas de água, constituem-se como fugas não visíveis, infiltrando-se a água em aquedutos e linhas de água subterrâneas, sem surgir à superfície, facto que originava a perda de água por longos períodos sem que fosse detectada.

Quadro 5 – Evolução da Taxa de Perdas de Água

	2005	2006 (1)	2006(2)	Total 2006	2007	2008
Aquisição de Água à ADP (m3)	39.961.150	31.840.872	5.834.847	37.675.719	29.216.316	25.836.135
Água Total Facturada (m3)	18.772.437	15.077.693	2.863.492	17.941.185	17.545.272	17.659.303
Perdas de Água (m3)	21.188.713	16.763.179	2.971.355	19.734.534	11.671.044	8.176.832
Taxa de Perdas / Água não facturada	53%	53%	51%	52%	40%	32%

(1) Dados até 24/10/2006

(2) Dados entre 25/10/2006 e 31/12/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 24/10/2006, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Conforme podemos verificar no Quadro 5 o volume de água não facturado baixou drasticamente, ultrapassando mesmo a expectativa inicial da empresa. Se efectuarmos a comparação da Taxa de Perdas com as previsões que o estudo demonstrativo da viabilidade económica e financeira efectuou neste domínio, rapidamente se verifica que o objectivo inicialmente previsto foi alcançado num menor curto espaço de tempo. No Quadro 2, podemos verificar que as previsões deste indicador, apontavam para que em 2008 o nível de perdas de água fosse de 48,23%, facto que contrasta com os resultados atingidos pela Águas do Porto, o que revela a incidência e os recursos que a Empresa colocou no âmbito da melhoria deste indicador, considerando a sua importância estratégica, tanto a nível operacional, como a nível económico-financeiro.

Comparando o ano de 2005 com o ano de 2008, verifica-se que foram adquiridos menos 14.125.015 m3 de água, situando-se o volume de perdas em menos 13.011.881 m3. Verifica-se ainda ao nível da água facturada, uma diminuição de 1.113.34 m3, facto indicador de que a população está a poupar água. Constituindo-se a aquisição e venda de água como o centro nevrálgico do negócio da empresa, importa assinalar ainda a poupança gerada em função da diminuição do volume de água não facturada.

Quadro 6 – Evolução da % Venda de Água / Compra**(milhares de €)**

Água	2005	2006 (1)	2006(2)	Total 2006	2007	2008
Aquisição à ADP	11.855.681,36	10.736.198,84	2.185.906,68	12.922.105,52	8.911.198,30	8.376.142,68
Vendas	21.242.703,17	17.333.456,80	3.854.807,04	21.188.263,84	20.575.384,48	20.050.190,94
Resultados	9.387.021,81	6.597.257,96	1.668.900,36	8.266.158,32	11.664.186,18	11.674.048,26
%Vendas/Compras	79%	61%	76%	64%	131%	139%

(1) Dados até 24/10/2006

(2) Dados entre 25/10/2006 e 31/12/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 24/10/2006, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Importa referir que o número de clientes da empresa tem-se mantido estável e que o tarifário, subiu em média apenas 1% nos últimos três anos, ou seja, menos que o valor previsto para a inflação nos anos de 2007 e 2008. Não se podem também ignorar as condições económicas e financeiras do país e do mundo, cujo impacto se reflecte no consumo e em toda a actividade económica. Verifica-se ainda que o consumo de água diminuiu, facto que indica que a população está mais sensível à poupança de água, não apenas derivado às crescentes preocupações ambientais, mas sobretudo devido às condições económicas desfavoráveis que se verificam na actualidade.

Comparando o ano de 2005 com o ano de 2008, podemos referir que a diminuição de custos com a aquisição de água se situa nos €: 3.479.538,68. Em termos de resultado, comparando o mesmo período, verificam-se ganhos no valor de €: 2.287.026,45, o que corresponde a um aumento de vendas na ordem dos 60%.

Importa ainda referir no âmbito das medidas de gestão implementadas com vista à melhoria da prestação de serviços de abastecimento de água aos municípios do Porto, a criação de uma Sala de Comando que funciona 24 horas por dia, onde estão centralizadas todas as participações, reclamações e ocorrências denunciadas pelos clientes e municípios em geral. Existem equipas agrupadas em piquete, capazes de intervir o mais rapidamente possível na resolução das anomalias participadas pelo exterior e também no combate e detecção de fugas de água.

O compromisso público assumido em prestar um serviço mais eficiente e transparente à população, levou a empresa a adoptar um modelo de gestão baseado na partilha de informação com os municípios, disponível em tempo real através de um quadro de ocorrências permanentemente actualizado na página de internet da empresa, onde constam todas as anomalias e problemas detectadas no âmbito dos vários serviços prestados e solicitados pelos municípios. Quer isto dizer que em tempo real é possível ver quantos clientes estão sem água ou sem pressão suficiente, quantas roturas existem na rede, quantos desentupimentos estão a ser efectuados na rede pública e predial, entre outros serviços.

3.2.2. Drenagem e Tratamento de Águas Residuais

A drenagem e tratamento de águas residuais constitui-se como outra grande área de intervenção da empresa. No domínio das intervenções necessárias na rede pública de drenagem e tratamento de águas residuais, começou por se dar prioridade ao desenvolvimento de estudos de monitorização a fim de se aferir quais as zonas críticas que careciam de intervenção imediata.

A conclusão da rede de saneamento, que passa pela ligação à rede de todos os edifícios existentes na cidade do Porto, constitui-se como um dos objectivos prioritários da Águas do Porto. Considerando os encargos suplementares que essa tarefa acarreta para os munícipes, visto que se tratam de edifícios existentes em que será necessária a adequação das redes prediais às ligações a concretizar, foi lançada uma campanha de adesão, com condições financeiras mais atractivas, tendo em vista sensibilizar os munícipes em falta a efectuarem a sua ligação à rede de drenagem de águas residuais, considerando os benefícios ao nível de impacto ambiental e de higiene e saúde pública que daí derivam para toda a cidade. O processo de monitorização da rede detectou a existência de cerca de 2800 edifícios com ramal e colectador à porta, mas que ainda não se encontram ligados à rede pública de águas residuais. A CMP aprovou mesmo uma proposta submetida pelo Conselho de Administração da Águas do Porto, no sentido de se criarem condições atractivas que minimizem os encargos de cada cliente no processo de ligação à rede pública de saneamento. O custo do ramal de ligação ronda os €: 250,00, abaixo do preço de mercado. A figura1 exemplifica o trabalho de monitorização efectuado.

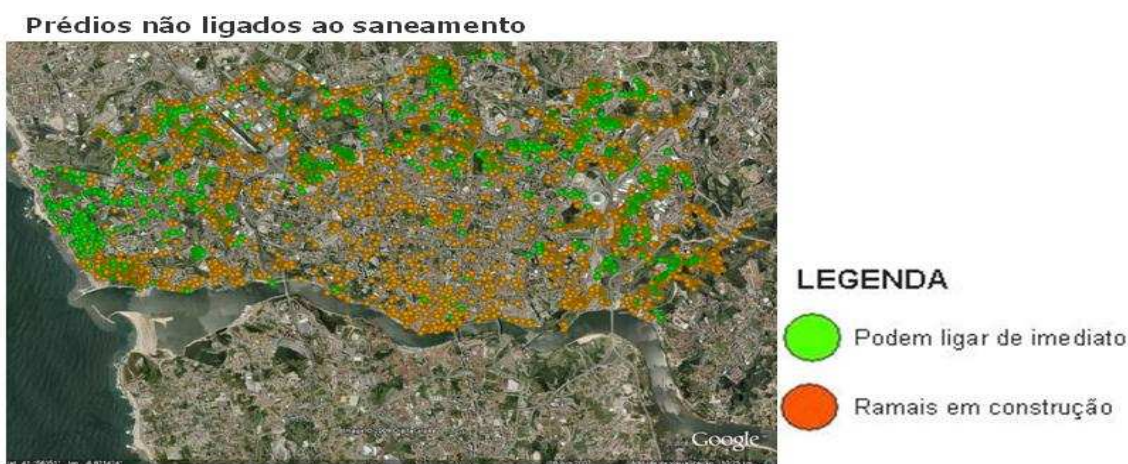


Figura 1 – Prédios não ligados à rede de saneamento

Fonte: www.ribeirasdoporto.pt

Com vista à conclusão da rede de saneamento foi lançado o projecto “Porto Saneamento 100%” que visa à instalação de diversos troços de colectador e à execução de diversos ramais de saneamento e de águas pluviais com o objectivo de recolher as águas residuais domésticas, em diversos arruamentos da cidade, facto que conduzirá à eliminação das fossas sépticas. O referido projecto prevê a conclusão da rede no ano de 2010, embora tal intenção dependa da adesão dos

munícipes em falta, que devem cumprir a sua parte e interagir civicamente com a Águas do Porto nesse sentido. A empresa lançou concursos no valor de doze milhões de euros, destinados à conclusão da rede de saneamento do Porto, considerando que estes investimentos são essenciais no âmbito do impacte ambiental positivo que promoverão na comunidade, especialmente, porque se revelam fundamentais para o desenvolvimento de outros projectos, como são a requalificação das águas balneares das praias do Porto e a limpeza e despoluição das ribeiras.

3.2.3. Águas Pluviais

A gestão e exploração da rede de águas pluviais constitui-se como uma nova área de intervenção da empresa. Como vimos, pela deliberação da CMP de 5 de Dezembro de 2006 e da Assembleia Municipal de 15 de Janeiro de 2007, conforme proposta n.º 142630/06, os estatutos da empresa foram alterados, procedendo-se ao alargamento do objecto social, em função da transferência de competências relacionadas com a construção e manutenção da rede de águas pluviais, em arruamentos existentes, limpeza e desobstrução das linhas de água, rios e ribeiras urbanas, considerando que os estatutos da Águas do Porto, não eram explícitos quanto à competência da empresa para intervir na gestão e exploração dos sistemas públicos de águas pluviais e para instaurar processos de contra-ordenação, em situações de violação dos regulamentos da lei que rege a prestação destes serviços.

Dado tratar-se de um sistema público com algum desgaste e já com uma idade avançada, a empresa encontra-se a desenvolver estudos no sentido de proceder a uma avaliação e cadastro da rede. As intervenções efectuadas foram planeadas em consonância com as intervenções efectuadas no sistema de drenagem e tratamento de águas residuais, excepto as situações prementes que careceram de intervenções mais urgentes.

Destaca-se ainda a instalação de um interceptor de águas pluviais na frente marítima, cujo primordial objectivo passa por impedir a descarga das águas residuais pluviais poluídas da bacia da frente marítima, impedindo desta forma que sejam descarregadas directamente nas praias.

3.2.4. Limpeza e Desobstrução de Linhas de Água, Rios e Ribeiras Urbanas

Trata-se a exemplo do que referimos para as águas pluviais, de uma nova área de intervenção essencial à preservação, requalificação e sustentabilidade ambiental da cidade do Porto. A competência para que a Águas do Porto passasse a intervir nestes domínios efectuou-se quando se procedeu à alteração estatutária, relativamente ao alargamento do seu objecto social, conforme referido anteriormente.

A intervenção nesta área tem como primordial objectivo a melhoria da qualidade do ambiente urbano, através da reabilitação, limpeza e manutenção de linhas de água e das ribeiras do Porto. Despoluir, desentubar e reabilitar é o lema de um projecto denominado “Ribeiras do Porto”, que visa eliminar todas as ligações de esgoto às linhas de água, procedendo ao seu encaminhamento para a rede de drenagem de águas residuais afim de se proceder ao seu posterior tratamento nas ETAR.

O projecto “Ribeiras do Porto” enquadra-se numa estratégia de políticas ambientais definidas para a cidade do Porto. A empresa tem neste momento todas as ribeiras e linhas de água monitorizadas, conforme podemos verificar na Figura 2.



Figura 2 – Monitorização das ribeiras do Porto

Fonte: www.ribeirasdoporto.pt

Foi criada uma página na Internet, www.ribeirasdoporto.pt, com toda a informação neste domínio, que visa não apenas dar a conhecer o trabalho desenvolvido e os projectos futuros nesta área de intervenção ambiental, mas também estimular a participação cívica e promover educação ambiental, potenciando o envolvimento de todos na melhoria ambiental da cidade.

A estratégia de actuação para esta área assenta em três vectores de intervenção: despoluir, desentubar e reabilitar.

A despoluição das ribeiras enquadra-se no projecto “Porto Saneamento 100%” e visa a correcta ligação dos esgotos domiciliários à rede pública de drenagem de águas residuais, tendo em vista a sua condução para as ETAR para posterior tratamento.

O desentubamento das ribeiras visa diminuir os riscos de inundação, detectar com maior facilidade focos de poluição, melhorar a capacidade de autodepuração da água, aumentar a conectividade ecológica e promover espaços de lazer e contacto com a natureza.

A reabilitação de ribeiras urbanas assenta no princípio da utilização sustentada das linhas de água, preservando e melhorando as suas funções ecológicas, para além do potencial económico e

social que daí se poderá retirar, conjugado com a melhoria da qualidade de vida que a qualidade ambiental promove nas comunidades urbanas. A Águas do Porto tem neste momento um gabinete constituído por técnicos especializados na área ambiental a desenvolver o projecto Ribeiras do Porto.

3.2.5. Melhoria das Áreas e Águas Balneares

Um dos objectivos iniciais da Águas do Porto reside na intenção de certificar as praias da cidade com Bandeiras Azuis, objectivo traçado em consonância com as orientações estratégicas emanadas pela CMP. A melhoria das áreas e águas balneares, passou a ser um novo domínio de intervenção da empresa, tendo-se promovido o alargamento do seu objecto social para esse fim, no decurso da alteração estatutária referida anteriormente.

A requalificação da frente marítima foi alvo de um projecto de intervenção específica devidamente coordenado, designando por “Projecto Porto Bandeira Azul”, cujo primordial objectivo passou por criar condições operacionais e infra-estruturais no âmbito da requalificação das áreas e águas balneares da cidade do Porto. A melhoria das águas balneares da cidade depende de um conjunto de factores diversos que se têm que harmonizar entre si. Porém, jamais seria possível melhorar a água das praias do Porto sem que se procedessem aos investimentos necessários no domínio da drenagem e tratamento de águas residuais e também na rede de águas pluviais.

As intervenções efectuadas na área da drenagem e tratamento de águas residuais onde se insere o projecto “Porto Saneamento 100%”, cujo primordial objectivo passa por concluir a rede de saneamento e as ligações domiciliárias de águas residuais ainda em falta ou erradamente efectuadas ao colector de águas pluviais, assim como na despoluição e reabilitação das ribeiras, onde se enquadra o projecto “Ribeiras do Porto”, permitiram criar condições para que o projecto “Porto Bandeira Azul” ganhasse consistência e fosse tornado possível de concretizar.



Figura 3 – Zonas balneares da cidade do porto

Fonte: www.aguasdoporto.pt

A intervenção mais significativa neste domínio foi a instalação de um interceptor marginal de águas pluviais na orla marítima. Trata-se de uma conduta com um metro de diâmetro e com cerca de dois quilómetros de extensão, cujo objectivo passa por impedir que as águas residuais pluviais poluídas da bacia da frente marítima sejam descarregadas directamente nas praias, permitindo que as referidas águas fossem recolhidas e transportadas para a Etar de Sobreiras, através de um sistema elevatório instalado no molhe norte da Foz do Douro.

Outra medida importante e que ainda se encontra em curso foi o lançamento de uma campanha de ligação à rede de saneamento, de todas as habitações situadas na área geográfica da orla marítima, com vista ao encaminhamento do esgoto produzido nessas habitações para a Etar de Sobreiras a fim de ser devidamente tratado. No âmbito desta campanha, verificou-se que existem ainda muitas habitações na cidade do Porto com o saneamento indevidamente ligado à rede de águas pluviais e não à rede de águas residuais, facto que provoca graves danos ambientais. A solução adoptada com vista a evitar que esses danos se continuassem a reflectir nas praias, passou pela instalação do interceptor, embora, conforme sublinhado pela Águas do Porto, o objectivo seja ligar todas as habitações que ainda não o fizeram à rede pública de drenagem de águas residuais.

O Presidente da Comissão de Estruturação da Águas do Porto, referiu sobre este aspecto que “sem uma rede de saneamento eficaz e a funcionar em pleno não pode haver ribeiras despoluídas, nem praias com qualidade excelente, em permanência, embora, neste aspecto, muito já tenha sido feito e mais se continuará a fazer, no que diz respeito à Águas do Porto²⁶”

Os bons resultados obtidos na melhoria da qualidade das águas balneares fruto das intervenções efectuadas, aliadas à requalificação do espaço envolvente das praias, permitiram ao Instituto Nacional da Água (INAG) classificar como zonas balneares, todas as praias do Porto, entre o Castelo do Queijo e a Foz do Douro, agrupadas em quatro zonas balneares.

O corolário deste processo permitiu que no ano de 2008 se efectuasse a candidatura da Praia do Homem do Leme à Bandeira Azul. O Galardão foi atribuído em função dos bons resultados das águas balneares e pela primeira vez, uma praia do Porto foi distinguida com uma Bandeira Azul. Alguns resultados menos conseguidos ao nível das constantes análises efectuadas durante a época balnear, de acordo com a classificação do INAG para a atribuição do Galardão, originou a retirada da Bandeira.

A continuação dos trabalhos infraestruturais no âmbito do projecto “Porto Bandeira Azul” potenciou resultados mais coerentes e estáveis no domínio da qualidade das águas balneares. Em função

²⁶ Revista Porto Sempre n.º 020, p. 31

desses resultados, as praias da Luz, Ingleses e Ourigo, actualmente designadas, em conjunto, por Zona Balnear da Foz, obtiveram o galardão de Bandeira Azul, pela primeira vez no ano de 2009. Também a Praia do Homem do Leme recuperou a Bandeira Azul. No ano de 2009, conforme podemos ver na figura 3, são quatro as praias do Porto agrupadas em duas zonas balneares, que ostentam Bandeiras Azuis, algo inédito, mas revelador do esforço que a Águas do Porto tem vindo a desenvolver, no âmbito da estratégia ambiental definida pela autarquia, que enquadra este projecto como verdadeiramente estratégico para a cidade, tendo em conta o impacto gerado ao nível económico, ambiental e social.

3.3. Desempenho Económico e Financeiro

Uma das principais razões que motivaram a CMP a enveredar pela via empresarial para assegurar a prestação de serviços de abastecimento de água e drenagem de águas residuais foi o desempenho económico e financeiro negativo que vinha a pautar a gestão dos SMAS, facto comprometedor do equilíbrio e sustentabilidade económico-social que se pretende garantir com a prestação e fornecimento de bens e serviços inseridos no domínio dos serviços de interesse geral.

Importa referir que enquanto Empresa Municipal, a instituição tem outras obrigações no domínio fiscal que não tinha enquanto Serviço Municipalizado. A principal alteração a este nível centra-se na sujeição das operações ao Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (CIRC) e a alguns aspectos a nível do Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (CIVA), considerando que os SMAS eram sujeitos passivos de IVA. Tais alterações enquadram-se na harmonização e aproximação entre a gestão pública e a gestão privada, no que concerne às obrigações fiscais e demais compromissos como vimos no capítulo II, quando abordamos os aspectos mais relevantes do RJSEL. Recordamos a perspectiva comunitária que Ferreira, (2006:2) preconiza sobre este aspecto. “Na lógica comunitária, a iniciativa económica pública se deve integrar na actividade económica geral sem beneficiar de qualquer estatuto ou regime especial”.

Também a nível contabilístico, com a entrada em vigor do RJSEL, se verificaram alterações significativas na gestão económica e financeira das empresas, que passou a orientar-se por dois princípios fundamentais: a articulação da gestão empresarial com os objectivos prosseguidos pelos municípios e a garantia da viabilidade económica e do equilíbrio financeiro.

No capítulo II analisamos o significado e a abrangência destes dois princípios na gestão das empresas e na sintonia e coerência com os interesses e objectivos do município. Importa agora analisar o desempenho económico e financeiro da actividade da empresa, expresso nos Relatórios e Contas referentes aos exercícios de 2006, (período de 24 de Outubro a 31 de Dezembro), 2007 e 2008.

Importa também referir que a fiscalização das empresas no que concerne à sua contabilidade é fiscalizada pelo Fiscal Único, constituído por um revisor ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas, a quem compete, entre outras, emitir a certificação legal das contas. Esta referência é importante considerando que enquanto serviço municipalizado, não era necessário proceder à certificação legal das contas.

Quadro 7 – Indicadores de Actividade da Águas do Porto

	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Evolução da Actividade			
Aquisição de Água à ADP (m3)	5.834.847	29.216.316	25.836.135
Água Total Facturada (m3)	2.863.492	17.545.272	17.659.303
Perdas e Fornecimentos Gratuitos (m3)	2.971.355	11.671.044	8.176.832
% de Perdas e Fornecimentos Gratuitos de Água (m3)	50,9%	39,9%	31,6%
Volume anual de águas residuais tratado (m3)	3.373.453	15.554.482	17.292.054
Evolução do n.º de Clientes	152.001	152.681	151.864
N.º de Colaboradores	549	512	505
Principais Indicadores			
Solvabilidade	126,98%	137,24%	145,42%
Autonomia Financeira	55,94%	57,85%	59,25%
Rentabilidade dos Capitais Próprios	0,27%	0,67%	0,86%
Rentabilidade das Vendas e Prest. Serv.	3,68%	1,66%	2,15%
Cash Flow (RLE+Amort.+Ajust.+Provisões)	1.578.377,39	8.932.759,79	9.636.322,06
Cash Flow Operacional / Ebitda (RO+Am+Aj+P+I)	1.218.619,41	7.372.533,33	7.480.815,96

Fonte: Relatórios e Contas de 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

O quadro demonstra os principais indicadores utilizados na empresa para medir seu desempenho ao nível da produtividade e actividade económica e financeira. Não podemos comparar a actividade relativa ao ano de 2006, considerando que a empresa foi constituída em Outubro e portanto, apenas estão contemplados os resultados decorrentes do período compreendido entre 24 de Outubro e 31 de Dezembro de 2006. Porém, podemos comparar os resultados correspondentes aos anos de 2007 e 2008, verificando que de um ano para o outro, quer os indicadores de actividade, quer os indicadores económicos e financeiros apresentam melhorias. O principal indicador deste quadro, pela natureza do negócio e pelas repercussões que reflecte nos resultados financeiros da empresa, respeita à percentagem de perdas e fornecimentos gratuitos, conforme já tivemos oportunidade de referir por diversas vezes ao longo do trabalho, dada a importância estratégica que o mesmo assume, considerando que está directamente ligado ao principal negócio da empresa, ou seja, a compra e venda de água. Um dos objectivos da Águas do Porto passa precisamente pela redução drástica das perdas de água, que desceu cerca de 23% em relação ao ano de 2005, conforme poderemos observar quando compararmos estes indicadores de desempenho com os indicadores de desempenho dos SMAS. Regista-se ainda a estabilidade do número de clientes e uma redução do número de colaboradores. O quadro evidencia ainda uma melhoria em todos os indicadores relativamente aos últimos anos de actividade dos SMAS, facto que poderemos verificar quando compararmos ambos os dados.

Quadro 8 – Resultados da Águas do Porto

Estrutura de Custos	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
CMVMC	2.185.906,68	10.506.112,17	10.056.747,60
FSE	1.018.017,43	6.480.752,08	7.644.136,83
Pessoal	2.339.078,18	12.957.487,80	13.290.447,71
Amortizações e Ajustamentos	1.239.050,42	8.123.839,48	8.731.693,36
Provisões	-	196.365,51	120.338,07
Impostos	720,47	12.014,89	32.689,46
Outros custos e perdas operacionais	900,00	81.961,90	97.642,17
(A)	6.783.673,18	38.358.533,83	39.973.695,20
Custos e perdas financeiras	61.850,92	335.744,80	332.001,32
(C)	6.845.524,10	38.694.278,63	40.305.696,52
Custos e perdas extraordinárias	221,30	349.002,64	656.784,33
(E)	6.845.745,40	39.043.281,27	40.962.480,85
Imposto sobre o rendimento do exercício	94.246,36	369.548,24	287.977,96
(G)	6.939.991,76	39.412.829,51	41.250.458,81
Resultado líquido do exercício	245.080,61	612.554,80	784.290,63
	7.185.072,37	40.025.384,31	42.034.749,44
Estrutura de Proveitos	24/10 a 31/12/2006	2007	2008
Vendas (Água)	3.854.807,04	20.575.384,48	20.050.190,94
Prestações de Serviços	2.809.005,24	16.309.625,43	16.409.694,76
Vendas + Prestação de Serviços	6.663.812,28	36.885.009,91	36.459.885,70
Impostos e Taxas			
Trabalhos para a própria entidade	1.783,24	12.276,41	1.609.786,21
Proveitos Suplementares	78.294,50	489.214,39	487.568,62
Outros Proveitos Operacionais	18.631,68	12.346,57	12.549,74
(B)	6.762.521,70	37.398.847,28	38.569.790,27
Proveitos e ganhos financeiros	47.934,61	495.350,29	701.985,01
(D)	6.810.456,31	37.894.197,57	39.271.775,28
Proveitos e ganhos extraordinários	374.616,06	2.131.186,74	2.762.974,16
(F)	7.185.072,37	40.025.384,31	42.034.749,44
	24/10 a 31/12/2006	2007	2008
Resultados Operacionais: (B-A)	- 21.151,48	- 959.686,55	- 1.403.904,93
Resultados Financeiros: (D-B) - (C-A)	- 13.916,31	159.605,49	369.983,69
Resultados Correntes: (D-C)	- 35.067,79	- 800.081,06	- 1.033.921,24
Resultados antes de Impostos: (F-E)	339.326,97	982.103,04	1.072.268,59
Resultado Líquido do Exercício: (F-G)	245.080,61	612.554,80	784.290,63

Fonte: Relatórios e Contas de 24/10 a 2006/12/31, 2007, 2008

No quadro que reflecte a estrutura de custos e de proveitos da empresa, podemos ver os resultados da actividade financeira relativamente aos últimos três exercícios, período onde incide a análise do presente estudo. Os resultados melhoraram significativamente, conforme se pode ver no caso do resultado líquido do exercício. Porém, Importa ter em consideração que os resultados operacionais se apresentam negativos, facto que não cumpre com o previsto no RJSEL, em matéria de resultados anuais de exploração equilibrados. Segundo mencionado nos Relatórios e Contas 2007 e 2008, o valor das amortizações está directamente ligado com a rubrica de proveitos

extraordinários, onde se contabilizam os subsídios para investimento, cujo valor, apurado na conta 7983 do Plano Oficial de Contabilidade (POC), se cifra nos €: 2.115.000,00 e €: 2.160.000,00 em 2007 e 2008 respectivamente. Trata-se de subsídios recebidos no âmbito da actividade da empresa provenientes de fundos comunitários. Caso se tivesse em consideração esses valores, os resultados operacionais seriam positivos. Acontece que esses valores são contabilisticamente tratados como proveitos e ganhos extraordinários, conta 79 do POC, não concorrendo para o apuramento dos resultados operacionais. Porém, o valor gerado pelas amortizações dos bens que beneficiaram de tal proveito já concorre para o resultado operacional, facto que desnivela o resultado e vem colocar sérios problemas à norma prevista no RJSEL relativamente aos resultados operacionais equilibrados. Esta questão é deveras importante no âmbito do equilíbrio financeiro da empresa estipulado no RJSEL. Podemos dizer que a empresa apresenta contas equilibradas. Os resultados líquidos dos dois exercícios são positivos, sem que se tivesse aumentado o tarifário no ano de 2007. As tarifas apenas foram actualizadas em 2,75% no mês de Março de 2008.

3.4. Projectos que Criam Valor Público

É consensual afirmarmos que a empresarialização da gestão autárquica deriva dos fundamentos que o paradigma da Nova Gestão Pública veio introduzir na cultura organizacional da Administração Pública, conforme já mencionamos no capítulo I quando abordamos a evolução e transição entre paradigmas de administração e gestão pública. Procura-se um modelo de gestão orientado pela óptica da eficácia e da eficiência do desempenho das organizações. Avaliam-se os recursos, o desempenho económico-financeiro, através de instrumentos de gestão adequados, oriundos da gestão privada, procurando fomentar-se um espírito competitivo próprio da cultura empresarial.

Porém, políticos, administradores e agentes envolvidos na gestão e administração pública, não podem ignorar os novos desafios que se colocam hoje às organizações públicas. A lógica de orientação que hoje se coloca na agenda pública incide numa perspectiva mais envolvente e interactiva no âmbito da formulação das políticas públicas, procurando novas formas de discussão e participação, criando dinâmicas onde políticos, gestores, funcionários, comunidade, organizações não governamentais entre outras instituições, possam conjuntamente contribuir na gestão pública. Repensar a missão das organizações, para lá da perspectiva clássica de fornecimento de bens e serviços, é o desafio mais premente que o sector público tem hoje pela frente. A tónica é colocada no valor público que as organizações criam na comunidade, através de acções que reflectem a soma das preferências, expectativas e desejos da sociedade.

Vamos analisar três projectos que a Águas do Porto tem em curso e que se inserem na cultura e abordagem que o paradigma da Governação e do Valor Público, procura potenciar na gestão

pública, redefinindo a missão e a orientação das organizações, para além da tradicional perspectiva da mera prestação de serviços.

3.4.1. Projecto Porto Bandeira Azul

Quando analisamos as áreas de intervenção da Águas do Porto, referimos que o objecto social da empresa foi alargado através da alteração estatutária, passando a intervir em vários domínios da área ambiental, nomeadamente, através da realização de trabalhos necessários à melhoria das áreas e águas balneares.

Essa possibilidade coaduna-se com os objectivos traçados pela Águas do Porto em consonância com a CMP, no âmbito da requalificação das Praias do Porto e a candidatura às bandeiras azuis, algo de complexa concretização, considerando que nunca até então as praias do Porto tinham conseguido tal galardão ou mesmo sido classificadas pelo INAG como zonas balneares.

O projecto de requalificação, denominado “Porto Bandeira Azul” permitiu a requalificação das zonas balneares, reabilitando as zonas envolventes das praias, através da criação de condições de acesso e infraestruturas de apoio às praias, mediante a coordenação entre a Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL), entidade responsável pela limpeza e manutenção dos areais, da CMP e da Águas do Porto.

Considerando as intervenções efectuadas na área da drenagem e tratamento de águas residuais e também no domínio das águas pluviais, a qualidade da água das praias do Porto, melhorou imenso, facto que levou o INAG a classificar como zonas balneares, todas as praias do Porto, entre o Castelo do Queijo e a Foz do Douro, agrupadas em quatro zonas balneares, conforme orientações comunitárias.

Os bons resultados obtidos em 2007 e a continuação dos trabalhos no âmbito das intervenções efectuadas no domínio das águas pluviais e das águas residuais, fez com que voltar a tomar banho nas praias da cidade, de acordo com os mais elevados padrões de salubridade e higiene, deixasse de ser um desejo inalcançável para se tornar uma realidade. Paralelamente às intervenções conducentes à melhoria da qualidade da água e dos areais, as praias do Porto foram alvo de um processo de preservação e instalação de equipamentos públicos, como a instalação de chuveiros e sanitários, recuperação de passeios pedonais, melhoria das acessibilidades, destacando-se particularmente as condições de acesso para cidadãos portadores de deficiências, entre outras infraestruturas destinadas à actividade balnear, tornando as praias mais aprazíveis, em nome da recuperação de uma tradição perdida.

A candidatura da praia do Homem do Leme à Bandeira Azul, avalizada pela CMP, pela APDL, pela Delegação Regional de Saúde e pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) acontece no ano de 2008, em função dos bons resultados alcançados na qualidade da água, continuando as restantes praias classificadas pelo INAG como zonas balneares. De acordo com os dados oficiais a qualidade da água na Praia do Homem do Leme foi considerada dezanove vezes boa e apenas uma vez aceitável, algo extraordinário se tivermos em conta que os resultados mínimos exigidos para a candidatura ao galardão são dezasseis bons, três aceitáveis e um mau. Estes resultados foram possíveis, em função das intervenções efectuadas pela Águas do Porto na orla marítima, nomeadamente a construção de intercepções de águas pluviais poluídas e o seu respectivo encaminhamento para a ETAR de Sobreiras, facto que permitiu a candidatura da praia do Homem do Leme à Bandeira Azul.

Para o Vereador com o Pelouro do Ambiente e Presidente do Conselho de Administração da Águas do Porto, “a obtenção da primeira Bandeira Azul foi uma conquista extraordinariamente importante para a cidade”²⁷. O Presidente da Comissão de Estruturação da Águas do Porto salientou a importância, significado e mais-valias que a atribuição deste galardão, potencia na cidade, do ponto de vista ambiental, económico e social, mas também pela “devolução da auto-estima e do orgulho a uma cidade cuja população era obrigada a “emigrar” apenas para poder fazer um pouco de praia em segurança e sem pôr em risco a sua saúde.” Joaquim Poças Martins deixa o alerta: “É preciso que todos os portuenses reconheçam a importância do que agora foi conseguido e que colaborem no sentido de ajudar a manter a Bandeira Azul nesta ou noutras praias da cidade. Trata-se de uma marca de qualidade que foi muito difícil conseguir, mas que é extremamente fácil de perder, se não houver – repito – a colaboração de todos”.

No mesmo ano de 2008 a Bandeira Azul conquistada para a Praia do Homem do Leme, acabou por ter que ser retirada, considerando que as praias com galardão de qualidade balnear são periodicamente sujeitas a análises à qualidade da água, que deve ser boa, e não podem ter mais do que dois resultados aceitáveis. A praia do Homem do Leme teve a terceira análise aceitável e a bandeira ficou definitivamente arriada nessa época balnear.

Com a evolução do projecto “Porto Saneamento 100%” e do projecto “Ribeiras do Porto” a melhoria da qualidade das águas balneares tem melhorado significativamente, facto que confere outra solidez ao projecto “Porto Bandeira Azul”. Neste momento, as praias da cidade ostentam duas Bandeiras Azuis. As praias da Luz, Ingleses e Ourigo, actualmente designadas, em conjunto, por Zona Balnear da Foz, obtiveram o galardão de Bandeira Azul, pela primeira vez e a Praia do Homem do Leme que recuperou a bandeira. O estatuto de Bandeira Azul pode facilmente ser perdido, sem que isso represente qualquer dramatismo, ou ameaça à qualidade da água. Basta

²⁷ Revista Porto Sempre n.º 19, Julho de 2008, p. 9

por exemplo que aconteça uma lavagem ilegal dos porões de um barco ou que ocorram fortes chuvadas estivais, que excedam a capacidade dos interceptores.

Com a entrada em vigor da nova directiva comunitária para a qualidade da água em zonas balneares, as praias passam a ser classificadas anualmente como excelentes, boas ou aceitáveis, com base nos resultados dos últimos quatro anos. Esta classificação não muda ao longo do ano, fruto do resultado de uma simples análise, que pode não ser representativa, conforme aconteceu no caso da Praia do Homem do Leme.

As praias urbanas revestem-se da maior importância em termos sociais, económicos e ambientais, acrescentando um enorme valor para a cidade. Há muitos munícipes que não têm tempo ou condições económicas para frequentarem outras zonas balneares. Por outro lado, quando servidas de um sistema de transportes bem planeado, podem ser frequentadas pelos habitantes da cidade e pelos que nela trabalham, por exemplo, no intervalo de almoço. A requalificação do espaço envolvente potencia enormes oportunidades e dinamiza a economia local. A qualidade de vida da população aumenta consideravelmente quando as praias da cidade, estão requalificadas e aptas a serem utilizadas pela comunidade. Eis um bom exemplo de criação de valor público e de interacção entre a população e a autarquia. Competiu ao Município através da sua empresa de águas valorizar, requalificar e devolver as praias aos munícipes que também terão a sua missão cívica de as preservar e proteger no futuro.

3.4.2. Projecto Ribeiras do Porto

O projecto “Ribeiras do Porto” constitui-se como marco de uma estratégia de implementação de políticas ambientais em curso na cidade do Porto, coordenadas pela Águas do Porto em consonância com os objectivos delineados para a área ambiental pelo município. Trata-se de um projecto potenciador de valor ambiental, económico, social e educacional, na comunidade pelo significado e repercussões que fomenta na qualidade de vida dos munícipes.

O primordial objectivo deste projecto passa pela despoluição e requalificação das ribeiras do Município do Porto, promovendo uma cultura de compromisso entre o carácter vincadamente urbano da cidade e os seus recursos naturais. Despoluir, desentubar e requalificar são os três principais eixos de actuação do projecto, que pretende envolver e fomentar a participação pública, estimulando a cidadania e a consciência ambiental da comunidade.

A Águas do Porto tem desenvolvido esforços no sentido de eliminar os principais focos de poluição das ribeiras da cidade, sensibilizando a população, no âmbito do projecto “Porto Saneamento 100%” para a importância de estar correctamente ligada à rede pública de drenagem de águas residuais, eliminando desta forma as fossas sépticas e ligações ilícitas aos aquedutos de águas pluviais.

A requalificação das margens das ribeiras promoverá novos espaços no tecido urbano, acessíveis à população através da criação de um circuito de novas artérias pedonais, temáticas e cicláveis. Esta estratégia de valorização e requalificação ambiental de novos espaços na cidade, potencia o fomento de sinergias díspares, a nível ecológico, social, económico, recreativo e educativo. A participação e o envolvimento da população são fundamentais a todos os níveis, nomeadamente, na preservação e manutenção dos espaços e circuitos temáticos, pedonais e cicláveis. Conforme refere, Martins (2009), “todo o processo de implementação inclui uma componente de Participação Pública que consiste no desenvolvimento de programas de educação ambiental nomeadamente com a implementação do Projecto Rios, que visa o envolvimento da população através da adopção de troços de 500 m de rio por grupos constituídos para o efeito”.

Este projecto é também crucial para a manutenção das águas balneares e enquadra-se também nos projectos “Porto bandeira Azul” e “Porto Saneamento 100%”, facto demonstrador da coordenação entre projectos e áreas de intervenção que a Águas do Porto passou a ter na estratégia ambiental da cidade, no âmbito das políticas públicas definidas pelo município para área do ambiente.

3.4.3. Projecto Porto Gravítico

O “Projecto Porto Gravítico” da autoria do Prof. Dr. Poças Martins, actual Presidente da Comissão de Estruturação da Águas do Porto, visa assegurar o abastecimento gravítico de água a toda a cidade, sem necessidade de recurso às seis estações elevatórias existentes.

“Para a implementação deste novo sistema, foi necessária a elaboração de modelos de optimização dos percursos de abastecimento de água e a criação de um anel central de condutas com múltiplas alternativas de abastecimento a partir do sistema de abastecimento em alta”²⁸.

Actualmente algumas estações elevatórias ainda se mantêm em funcionamento, para fazer face a situações de avaria e de emergência. Foi totalmente desactivada a estação elevatória de Nova Sintra, que permitiu a circulação directa da água emitida de Jovim para o Bonfim, apenas com a ajuda da força da gravidade. Este simples acto permitiu poupar cerca de um milhão de euros entre 2006 e 2009.

O sistema de abastecimento que desde sempre se manteve em funcionamento inclui as estações elevatórias de Nova Sintra, Santo Isidro, Bonfim, Pasteleira e Congregados, continha 36 funcionários e um consumo de energético de cerca de 5 milhões de kWh/ano. O seu custo de exploração, excluindo a manutenção, ascendia o milhão de euros/ano, designadamente em custos com pessoal e energia.

²⁸ Relatório de Sustentabilidade 2008, p. 49

A opção pelo sistema gravítico dispensará ainda a construção dos reservatórios do Covelo e da Prelada, que se encontram previstos no Plano Director Municipal e cujo valor estimado para a sua construção se cifra em cerca de 11 milhões de euros.

No futuro, quando o sistema funcionar em pleno, maior do que a poupança económica será a poupança ambiental decorrente da eficiência energética que o sistema permitirá potenciar.

3.5. Síntese de Resultados

O estudo de caso que desenvolvemos dividiu-se em três fases: inicialmente começamos por fazer um enquadramento histórico da organização, caracterizando os serviços que presta, considerando os seus longos anos de actividade. Esse enquadramento permitiu-nos perceber a essência da actividade operacional e a importância histórica da organização, face aos relevantes serviços públicos que presta à população Portuense.

Posteriormente o estudo entrou no seu objecto profundo. A transformação da organização, a mudança no modelo de gestão, ou seja, as razões que fundamentaram e sustentaram a opção política de enveredar por outro modelo de gestão para a prestação dos serviços de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais. Nessa fase, analisamos o processo de transformação, nomeadamente os preceitos legais necessários a essa transformação, destacando, o Estudo Demonstrativo da Viabilidade Económica e Financeira da Empresa Municipal a Constituir. Vimos também as razões, que sustentaram e motivaram o Município do Porto a proceder à transformação dos SMAS em Empresa Municipal.

Numa terceira fase, entramos no domínio da empresarialização da organização, ou seja, apresentamos e caracterizamos a Empresa Municipal, quanto à sua actividade, principais objectivos, desempenho económico e financeiro e por fim abordamos alguns projectos estruturantes que pelo valor público que potenciam na comunidade não poderiam deixar de ser referidos, considerando o paradigma da Gestão do Valor Público que também apresentamos no capítulo I.

Importa ainda antes de entrarmos nas conclusões finais, apresentar os principais indicadores de desempenho em ambos os modelos de gestão. Nesse sentido, evidenciam-se alguns dados já referenciados e analisados nos dois modelos organizativos. Convém referir que os indicadores apresentados constam dos Relatórios de Contas de ambas as organizações, constituindo-se como os indicadores utilizados por ambas as organizações na medição da sua actividade.

Procuraremos retirar dos indicadores de actividade e dos resultados económicos e financeiros, bases credíveis para seguidamente sustentarmos a conclusão final que procurará responder à

questão inicialmente formulada como linha de rumo deste trabalho, ou seja, avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal.

3.5.1. Indicadores Económicos e Financeiros

Quadro 9 – Resultados Financeiros

(milhares de €)

	SMAS		ÁGUAS DO PORTO		
	2005	24-10-2006 (1)	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Resultados Operacionais:	-2.631.959,35	-3.562.154,94	-21.151,48	-959.686,55	-1.403.904,93
Resultados Financeiros:	-31.794,42	-122.412,48	-13.916,31	159.605,49	369.983,69
Resultados Correntes:	-2.663.753,77	-3.684.567,42	-35.067,79	-800.081,06	-1.033.921,24
Resultados antes de Impostos:	-392.249,26	-3.579.780,34	339.326,97	982.103,04	1.072.268,59
Resultado Líquido do Exercício:	-392.249,26	-3.579.780,34	245.080,61	612.554,80	784.290,63

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Quadro 10 – Evolução do Capital Próprio e Passivo

(milhares de €)

	SMAS		ÁGUAS DO PORTO		
	2005	24-10-2006 (1)	31/12/2006	2007	2008
Activo Líquido	131.484.534,39	130.231.132,35	161.317.794,44	157.058.721,78	154.154.836,89
Capitais Próprios	66.952.029,22	62.582.259,54	90.245.080,61	90.857.635,41	91.341.926,04
Passivo	64.532.505,17	67.648.872,81	71.072.713,83	66.201.086,37	62.812.910,85

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Quadro 11 – Evolução das Vendas e Prestações de Serviços

(milhares de €)

	SMAS		ÁGUAS DO PORTO		
	2005	2006 (1)	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Vendas (Água)	21.242.703,17	17.333.456,80	3.854.807,04	20.575.384,48	20.050.190,94
Prestações de Serviços	15.325.543,76	13.570.422,13	2.809.005,24	16.309.625,43	16.409.694,76
TOTAL	36.568.246,93	30.903.878,93	6.663.812,28	36.885.009,91	36.459.885,70
CMVMC	13.057.375,27	10.736.198,84	2.185.906,68	10.506.112,17	10.056.747,60
Resultados	23.510.871,66	20.167.680,09	4.477.905,60	26.378.897,74	26.403.138,10
% Vendas + Pr. Serviços / CMVMC	64,29%	65,26%	67,20%	71,52%	72,42%

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Quadro 12 – Outros Indicadores Económicos e Financeiros

	SMAS		ÁGUAS DO PORTO		
	2005	24-10-2006 (1)	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Solvabilidade	103,75%	92,51%	126,98%	137,24%	145,42%
Autonomia Financeira	50,92%	48,05%	55,94%	57,85%	59,25%
Rentabilidade dos Capitais Próprios	-0,59%	-5,72%	0,27%	0,67%	0,86%
Rentabilidade das Vendas e Prest. Serv.	-1,07%	-11,58%	3,68%	1,66%	2,15%
Cash Flow (RLE+Amort.+Ajust.+Provisões)	8.104.323,50	3.281.190,06	1.578.377,39	8.932.759,79	9.636.322,06
Cash Flow Operacional / Ebitda (RO+Am+Aj+P+I)	5.864.613,41	3.298.815,46	1.218.619,41	7.372.533,33	7.480.815,96

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

3.5.2. Indicadores de Actividade

Quadro 13 – Principais Indicadores de Actividade

	SMAS		ÁGUAS DO PORTO		
	2005	24-10-2006 (1)	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Aquisição de Água ADP (m3)	39.961.150	31.840.872	5.834.847	29.216.316	25.836.135
Água Total Facturada (m3)	18.772.437	15.077.693	2.863.492	17.545.272	17.659.303
Perdas e Fornecimentos Gratuitos (m3)	21.188.713	16.763.179	2.971.355	11.671.044	8.176.832
% De Perdas e Fornecimentos Gratuitos de Água (m3)	53,02%	52,65%	50,9%	39,95%	31,65%
Volume anual de águas residuais tratado (m3)	11.738.925	14.445.416	3.373.453	15.554.482	17.292.054
Evolução do n.º de Clientes	152.925	152.001	152.001	152.681	151.864
N.º de Colaboradores	594	574	549	512	505

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Quadro 14 – Evolução da Taxa de Perdas de Água

	SMAS				ÁGUAS DO PORTO		
	2003	2004	2005	2006(1)	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Aquisição de Água ADP (m3)	41.763.910	40.354.603	39.961.150	31.840.872	5.834.847	29.216.316	25.836.135
Água Total Facturada (m3)	19.107.233	18.202.637	18.772.437	15.077.693	2.863.492	17.545.272	17.659.303
Perdas de Água (m3)	22.656.677	22.151.966	21.188.713	16.763.179	2.971.355	11.671.044	8.176.832
Taxa de Perdas / Água não facturada	54,25%	54,89%	53,02%	52,64%	50,92%	39,95%	31,65%

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Quadro 15 – Evolução da % de Venda de Água

(milhares de €)

	SMAS		ÁGUAS DO PORTO		
	2005	2006 (1)	25/10 a 31/12/2006	2007	2008
Aquisição à ADP	11.855.681,36	10.736.198,84	2.185.906,68	8.911.198,30	8.376.142,68
Vendas	21.242.703,17	17.333.456,80	3.854.807,04	20.575.384,48	20.050.190,94
Resultados	9.387.021,81	6.597.257,96	1.668.900,36	11.664.186,18	11.674.048,26
% Vendas/Compras	79%	61%	76%	131%	139%

(1) Dados até 24/10/2006

Fontes: Relatórios e Contas dos SMAS / Águas do Porto de 2005, 2006-10-24, 25/10 a 31/12/2006, 2007, 2008

Conclusões

O trabalho desenvolvido incidiu na problemática e enquadramento que a empresarialização da gestão autárquica assume no âmbito da intervenção e formulação de políticas públicas, inerentes aos diferentes paradigmas de Administração e Gestão Pública que vigoram entre nós desde o século passado.

Em linha de conta com a revisão bibliográfica, começamos por abordar teoricamente os fundamentos, natureza política e lógica de intervenção de cada um dos paradigmas. O modelo clássico de Estado e de Administração Pública, orientado pela lógica legalista; o movimento preconizador de uma Nova Gestão Pública, cuja orientação é colocada no mercado e nas questões da economia; mais recentemente, o paradigma da Governação e do Valor Público, onde a ênfase é colocada na perspectiva cívica.

Não se ignora a importância desta análise, não apenas para melhor enquadrarmos o nosso objecto de estudo, mas também para entender a evolução da reforma que se tem paulatinamente desenvolvido no Estado e consequentemente na Administração Pública.

Prosseguimos com a análise aos principais fundamentos e normas orientadoras das empresas municipais, incidindo a análise no enquadramento jurídico, nos domínios de intervenção e princípios de gestão, procurando reflectir a evolução jurídico-política do quadro regulador da actividade e instituição concreta das entidades empresariais locais, de acordo com a evolução entre paradigmas e perspectivas políticas de intervenção pública no que concerne à provisão e prestação de serviços públicos.

Devemos começar por salientar que o quadro jurídico, fiscal e financeiro das empresas municipais é completamente diferente daquele em que se inserem os Serviços Municipalizados e os próprios Municípios. As empresas municipais regem-se por jurisdição própria e subsidiariamente pelo regime aplicável às empresas públicas e pelo direito aplicável às empresas privadas naquilo que o seu regime não prever, não ignorado também as normas comunitárias em matéria de empresas públicas que lhes são aplicáveis. Os Serviços Municipalizados não têm personalidade jurídica e estão portanto integrados na pessoa colectiva pública que lhes dá origem, ou seja, o Município. Diferentemente, as empresas municipais, podem constituir-se sob uma de duas formas jurídicas, sociedades comerciais ou pessoas colectivas de direito público, conforme vimos ao analisar o enquadramento jurídico do sector empresarial local.

Esta grande diferença repercute-se necessariamente nos vários domínios de intervenção e em toda a actividade desenvolvida tanto ao nível da relação com os diferentes *stakeholders*, incluindo a própria entidade criadora, como também no desenvolvimento da iniciativa económica municipal e respectiva prestação de serviços. A empresarialização, diferentemente da municipalização de

um serviço, assume outra relevância, jurídica e política, enquanto figura habilitante para a instituição de um sujeito de direito capaz de prosseguir determinadas atribuições municipais. Insere-se na administração indirecta dos Municípios e trata-se, como bem observa Gonçalves (2007:60-61) de “um centro autónomo de decisão e com capacidade própria de acção para a gestão de tarefas municipais: um organismo destacado ou deslocado da organização interna do município, sem a dependência hierárquica própria dos serviços municipais e com uma capacidade jurídica de que não dispõem os serviços municipalizados”.

O novo regime jurídico das empresas municipais veio também introduzir alterações profundas na gestão das entidades, constituindo-se como uma verdadeira reforma, considerando que vem colmatar uma série de falhas, lacunas e defeitos existentes na regulação do sector e ao mesmo tempo promover condições para que as empresas sejam geridas com transparência, para que os princípios da equidade, da *accountability* e da eficiência se verifiquem na gestão das empresas municipais.

Deve salientar-se a importância que esta reforma assume na gestão do sector empresarial local, não apenas pelas alterações jurídicas e gestionárias que promove, mas sobretudo pela introdução de um quadro normativo impulsionador de uma gestão mais rigorosa, devolvendo ao sector a credibilidade e a transparência que na verdade nunca obteve na opinião pública.

Enquadrada a natureza jurídico-política da empresarialização da gestão autárquica, entramos propriamente no estudo de caso que apresentamos e que teve como primordial objectivo, avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal.

Constituindo-se a empresarialização da gestão autárquica como um caminho ou como uma via para o cumprimento e desenvolvimento de atribuições municipais, procurando através desse acto implementar um modelo organizacional diferente das estruturas administrativas clássicas e burocráticas tão conhecidas e de certa forma ainda enraizadas na Administração Pública, não podemos deixar de observar que também o processo de transformação dos SMAS em Empresa Municipal se insere nesta perspectiva inerente ao movimento de reforma protagonizado pela cultura que a Nova Gestão Pública veio incrementar no sector público, incutindo nas organizações uma cultura de tipo empresarial, norteada por critérios de eficiência e focalizada na satisfação dos clientes.

A empresarialização dos SMAS começa por se enquadrar nessa perspectiva, estando contemplada e prevista no processo de reestruturação interna que o Município do Porto encetou em 2003 com a publicação da sua macroestrutura, no qual se incluíram todas as entidades participadas, com o objectivo de melhorar a qualidade e a produtividade dos serviços.

Também o estudo demonstrativo da viabilidade económica e financeira, realizado no âmbito dos preceitos legais então exigidos para a criação de empresas municipais, aponta a ausência de autonomia jurídica dos SMAS como uma grave condicionante na gestão da entidade, que fica dessa forma submetida às regras burocráticas da Administração Pública, comprometedoras da prestação de um serviço mais eficiente, considerando a especificidade própria do objecto social e natureza económica dos serviços em causa. Significa isto que os SMAS tinham que desenvolver uma actividade inserida nos denominados serviços de interesse geral, com as mesmas regras com que o município gere as restantes atribuições municipais, como são a cultura, a educação ou o desporto.

Considerando a definição comunitária de serviços de interesse geral contemplada no Livro Verde sobre Serviços de Interesse Geral, apresentado pela Comissão Europeia e tendo especial atenção aos valores e princípios que devem nortear a prestação desses serviços, como são, o serviço universal, a continuidade, a qualidade do serviço, acessibilidade de preços, protecção do utilizador e do consumidor, rapidamente se percebe que a gestão destes serviços não pode ser pautada por modelos rígidos e inflexíveis, orientados pela lógica clássica das estruturas organizacionais que vigoraram na Administração Pública.

Neste contexto apontámos razões políticas e outras que se prendem com a sustentabilidade económica, financeira e social da instituição, como razões fundamentais para a transformação dos SMAS numa Empresa Municipal. Razões políticas, pela mudança de paradigma, pela mudança de cultura organizacional, pela mudança de modelo de gestão que se perspectivou para o desempenho de atribuições municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais, cujo impacto na população requer especial cuidado, considerando que estão em causa bens essenciais ao desenvolvimento e vida humana. O Município pretendeu configurar os SMAS com o mesmo modelo jurídico que adoptou para as restantes entidades participadas, optando pela via empresarial, como modelo de gestão autónomo e mais eficiente, sem no entanto perder o controlo e posse do bem público, que se mantém no domínio público.

Referimos ainda como uma das principais razões que levaram à empresarialização dos SMAS, a débil situação económica e financeira da instituição, face aos resultados negativos que apresentou nos últimos exercícios, fruto de ineficiências diversas, nomeadamente na gestão da principal actividade e centro nevrálgico do negócio, ou seja, a compra e venda de água, considerando que a taxa de perdas de água situava-se a um nível verdadeiramente insustentável, conforme demonstramos ao longo do estudo.

Os resultados e indicadores de actividade escrutinados no estudo que desenvolvemos, permitem-nos dizer que se verifica uma evolução positiva, na óptica económica e financeira. Importa ainda referir que as contas das Empresas Municipais são auditadas, o que não acontecia relativamente à contabilidade dos Serviços Municipalizados. O mesmo se aplica em termos fiscais, considerando

que as obrigações fiscais das Empresas Municipais nada têm a ver com os Serviços Municipalizados, quer em termos de IVA, quer em termos de IRC. Em bom rigor, pela análise que efectuamos aos diversos documentos de prestação de contas, verificamos que a Empresa Municipal, fruto das medidas de gestão implementadas nos vários sectores de actividade, apresenta resultados positivos, conforme comprovado nos documentos, contrapondo-se neste aspecto à situação em que se encontravam os SMAS. O nível de perdas de água baixou vertiginosamente de 53% em 2005 para 32% em 2008, facto verdadeiramente representativo das mudanças estruturais operadas ao nível da principal actividade da instituição. Tal evidência, para além de gerar por si só uma poupança na ordem dos € 3.800.000, assume particular importância a nível ambiental, pela poupança de água e de energia para fazer chegar a água a casa dos munícipes, dado que no final do ano de 2008, tinham sido emitidos menos 14.125.015 m³ de água, relativamente ao ano de 2005. Tendo em consideração que um dos princípios orientadores das empresas que prestam serviços de interesse geral é precisamente, conforme estipulado no artigo 19.º do RJSEL, “promover o acesso da generalidade dos cidadãos, em condições financeiras equilibradas, a bens e serviços essenciais, procurando, na medida do possível, adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, na óptica do princípio da igualdade material”, não se ignora a importância que as melhorias efectuadas no âmbito dos indicadores de actividade e restantes indicadores económicos representam para a gestão global da entidade, libertando meios para que esta possa actuar noutras áreas de exploração e assumir novas competências, como de resto veio a acontecer, com a transferência de competências na área das águas pluviais, despoluição das ribeiras, praias, entre outras.

Apesar de não deixarmos de concluir que a transformação dos SMAS em Empresa Municipal se integra na perspectiva gestionária e reformista que o paradigma da NGP introduz no Estado e na Administração Pública, sendo ainda necessário proceder à análise dos indicadores em ambos os modelos para respondermos à questão inicialmente formulada, não podemos deixar de incidir a nossa análise à luz dos pressupostos e desafios que a Governação e valor público colocam hoje às organizações.

A gestão e administração pública não pode nos dias que correm pautar a sua acção única e exclusivamente com base nos princípios da mera prestação de serviços, orientando-se pela lógica legalista no âmbito do modelo clássico, nem orientar-se apenas pela óptica dos resultados ainda que eficientes, no âmbito da cultura implícita nos fundamentos da NGP. É preciso questionar a eficiência dos resultados, ou seja, ver se esses resultados promovem valor acrescentado para os cidadãos, considerando que a provisão pública e o fornecimento de bens e serviços, não justificam por si só a intervenção do sector público.

A empresarialização dos SMAS tal como a empresarialização dos serviços públicos deriva na sua verdadeira essência dos pressupostos e lógica de actuação que a NGP perspectiva para a acção do sector público. Porém, as organizações, não podem desenvolver a sua missão sem criar

resultados que sejam valorizados pelos cidadãos. O cidadão tem voz e capacidade de escolha e estas duas evidências colocam o centro nevrálgico da decisão política na esfera pública, considerando que o cidadão tem hoje a possibilidade de se envolver na gestão pública manifestando opinião sobre o tipo, nível e qualidade de serviço esperado.

Projectos como, “Porto, uma cidade sensível à água”, “Porto Sem Perdas”, “Bandeira Azul”, “Porto Gravítico”, “Saneamento 100%”, criam valor público, envolvem os cidadãos e potenciam a colaboração entre os variados *stakeholders* na gestão pública dos mesmos.

Os projectos referidos, conforme evidenciamos ao longo do estudo de caso, são geridos pela Águas do Porto e assumem crucial importância no âmbito da estratégia e política ambiental que o Município do Porto tem vindo a implementar. Enquadram-se na plenitude na concepção que a Gestão do Valor Público coloca na agenda pública das organizações. Não só envolvem e potenciam a interacção entre várias instituições, públicas e privadas, como permitem ainda o envolvimento e colaboração dos cidadãos com essas entidades. Veja-se, conforme referenciamos, no caso do Projecto “Porto, Bandeira Azul” que tem como primordial objectivo requalificar as praias do Porto, tanto a nível infra-estrutural como a nível balnear no que se refere à qualidade da água, a quantidade de instituições envolvidas neste processo. Mas caberá ao cidadão que espera poder usufruir das condições balneares em lugar de ter praias urbanas interditas a banhos, promover civicamente a manutenção das mesmas, aplicando-se esta premissa ao projecto das Ribeiras do Porto e ao Projecto Saneamento 100%, conforme vimos ao explorarmos as áreas de actividade e projectos em curso que a Águas do Porto está a implementar.

Os desafios da Governação e do Valor Público potenciam este compromisso interactivo e fomentam uma aprendizagem e evolução constante na relação entre eleitos e eleitores, administradores e administrados. De certa forma esta relação poderá restaurar a confiança nas instituições, precisamente porque o cidadão sentir-se-á como uma parte integrante da gestão pública e não como um mero espectador. O diálogo é a peça chave nesta relação, sendo necessário criar condições para que a cidadania seja verdadeiramente activa ao contrário do que acontecia na perspectiva clássica e de certa forma no paradigma da NGP.

Neste domínio podemos dar exemplos concretos das virtudes que a perspectiva da Governação pode incutir na cidadania activa. Imagine-se uma ruptura em determinada conduta de água numa artéria da cidade. Que comportamento poderá ter o cidadão? Se ficar indiferente ao esbanjamento de água contribuirá para que a empresa de águas tenha custos mais elevados com essa anomalia, além de prejudicar ainda mais o ambiente pela enorme perda de água que isso representará. Porém, se esse cidadão assumir uma postura cívica e activa, avisando de imediato a empresa sobre a ruptura de água, evitará que o problema se agudize. O mesmo se aplica aos cidadãos a quem é dada a oportunidade de mediante um custo abaixo do preço de mercado,

efectuar a ligação domiciliária à rede de drenagem de águas residuais, considerando as consequências ambientais para a cidade que esse gesto representa.

Estes exemplos concretos e específicos no âmbito do objecto do nosso estudo, servem para evidenciar as virtudes que a relação entre a comunidade, políticos, gestores e demais actores na gestão e administração pública, pode potenciar, sendo crucial ao sistema que esta relação se mantenha saudável e interactiva. São os cidadãos, as empresas, o sector intermédio, os verdadeiros responsáveis pelo controlo político e garante do cumprimento da eficiência, da equidade e da *accountability* da gestão e administração das organizações públicas.

Iniciamos este trabalho com uma abordagem aos paradigmas de gestão e administração pública, enquadrando posteriormente a empresarialização da gestão autárquica e toda a cultura que lhe está subjacente nessa abordagem. Finalmente, encaminhamos o estudo para o caso da transformação dos SMAS do Porto numa Empresa Municipal. Perceber as razões que motivaram o Município a operar essa transformação e avaliar as causas e consequências dessa mudança, foram os principais pilares para chegar ao fim do caminho em condições de responder à questão nuclear deste estudo, ou seja, avaliar o impacto já verificado na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal.

Enquadrando a questão no âmbito da abordagem e conceptualização que desenvolvemos dos movimentos de reforma e tendo como referencial os resultados explanados no ponto 3.5 – Síntese de Resultados – consideramos que o impacto verificado até ao momento na prestação do serviço público pela transformação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto numa Empresa Municipal, é positivo, quer na óptica da Nova Gestão Pública face aos resultados de actividade, económicos e financeiros positivos que a Empresa apresenta, quer no âmbito da abordagem e desafios que o paradigma da Gestão do Valor Público coloca hoje às organizações públicas, considerando os projectos desenvolvidos na área ambiental, destacando particularmente, as intervenções efectuadas nas praias do Porto, que estiveram interditas a banhos durante décadas e hoje ostentam bandeiras azuis, reflexo directo da actividade que a empresa está a desenvolver, através da implementação de projectos criadores de valor público, com sustentabilidade económica, social e ambiental.

Referências

Alves, André Azevedo e Moreira, José Manuel, *O que é a Escolha Pública? – Para uma análise económica da política*, Cascais: Principia, 2004.

Amaral, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Volume 1, 2.^a Edição, Coimbra: Almedina, 1999.

Amorim, Agra Alexandra e Pinto, Neves João, *Porto d'agoa – O abastecimento de água à cidade do Porto através dos tempos*, Porto: SMAS, 2001.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves, Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestonária, em *Moderna gestão pública*, 2.º encontro do INA, Lisboa: INA, 2000, pp. 149-161.

Bilhim, João Faria, “Problemas da Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa” – *Gestão por objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa: ISCSP, 1997.

Bovaird, Tony and Löffler Elke, *Public management and governance*, London: Routledge, 2003.

Canotilho, Gomes Joaquim José, “Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública” – *Moderna gestão pública*, 2.º encontro do INA, Lisboa: INA, 2000, pp. 21-34.

Carapeto Carlos e Fonseca Fátima, *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 2.^a Edição, Lisboa: Edições Sílabo, 2006.

Coutinho, Clara Pereira e Chaves, José Henrique, “O Estudo de Caso na Investigação em Tecnologia Educativa em Portugal”. *Revista Portuguesa de Educação*, Volume 15, n.º 1, 2002, pp. 221-243.

D'Alte, Sofia Tomé, *A Nova Configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos*, Coimbra: Almedina, 2007.

Dias, José Eduardo Figueiredo e Oliveira, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, 2006.

Dowding, Keith, “Desafios à Administração Pública: Dar Poder aos Consumidores”, em Moreira, José Manuel; Jalali Carlos e Alves, André Azevedo, *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma de serviço público*, Coimbra: Almedina, 2008, pp.11-23.

Duverger, Maurice, *Sociologia da Política*, Coimbra: Almedina, 1983, pp. 223-226.

Ferreira, Eduardo Paz, *Regime Jurídico do Sector Empresarial Local*, Comunicação proferida nas jornadas organizadas pela Câmara Municipal de Lisboa, 2006.

Disponível em:

http://www.pazferreira.pt/xms/files/Trabalhos_Cientificos/Acessiveis_para_Consulta/Sector_Empresarial_Local_CML.pdf

[Consulta em 02/05/2009]

Gonçalves, Pedro, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra: Almedina, 2007.

Henriksen, Helle Zinner, Public Value and Multi-channel eService delivery, MC-eGov Study on Multi-channel Delivery Strategies and Sustainable Business Models for Public Services addressing Socially Disadvantaged Groups, Birmingham: ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2008.

Disponível em:

<http://www.mcegov.eu/media/709/helle%20public%20value%20tpfinal%20formatted.pdf>

[Consulta em 26/04/2009].

Lobo, Baptista Carlos, “Política de Solos e Tributação do Património Imobiliário” – Comunicação proferida na II Conferência – *Ordenamento do Território e Revisão dos PDM* – Integrada nas Comemorações dos 30 Anos de Poder Local Democrático, Covilhã, 2006.

Lynn, Laurence E., *Public management: old and new*, New York: Routledge, 2006.

Maia, João José, “Transição epidemiológica, infra-estruturas urbanas e desenvolvimento: a cidade do Porto”, *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Análise Social*, Volume XXXV (n.º 156), Lisboa: 2000 pp. 583-604.

Disponível em:

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218811605V0pTE5ay7Qo57FI9.pdf>

[Consulta em 20/07/2009]

Martins, Joaquim Poças, “Ribeiras do Porto – dos Conceitos à Prática”, Comunicação proferida no âmbito do Encontro Nacional de Educação Ambiental. I Encontro Projecto Rios, Porto: 2009.

Disponível em:

http://www.aspea.org/XVIJ_Ribeiras%20do%20Porto.pdf

[Consulta em 20/08/2009]

Moore, Mark Harrison, *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2002.

Morata, Francesc e Kenneth, Hanf “Gestión pública y redes de políticas: aplicación a la política ambiental en Cataluña”, em Martínez, I Bañón Rafael, *La Evaluación De La Acción Y De Las Políticas Públicas*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 2003.

Moreira, José Manuel e Alves, André Azevedo “Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal” em Moreira, Jalali e Alves, *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra: Almedina, 2008, pp. 99-110.

Moreira, José Manuel, *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*, Cascais: Principia, 2002.

Neves, Arminda, *Gestão na Administração Pública. Para uma Cultura de Serviço Público*, Cascais: Pergaminho, 2002.

Pardal, Luís e Correia Eugénia, *Métodos e Técnicas de Investigação Social*, Porto: Areal Editores, 1995.

Peters B. Guy, *The Future of Governing: four emerging models*, Lawrence: University of Kansas, 1996.

Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, Maidenhead – Philadelphia: Open University Press, 2003.

Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert, *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

Stoker, Gerry, “Gestão do Valor Público: A Administração Pública orientada pela missão?”, em Moreira, José Manuel; Jalali Carlos e Alves, André Azevedo, *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma de serviço público*, Almedina: Coimbra, 2008, pp.25-48.

Stoker, Gerry, *Public value management and network governance: a new resolution of the democracy/efficiency tradeoff*. Draft paper. Institute for Political and Economic Governance, Manchester: IPEG, 2004.

Disponível em:

http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Public_value_Management_Draft_1.pdf

[Consulta em 02/04/2009]

World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads, New York: ONU, 2003.

Disponível em:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>

[Consulta em 20/03/2009]

Teixeira, Sebastião, *Gestão das Organizações*, Lisboa: McGraw-Hill, 1998.

Legislação Consultada

- Decreto-Lei n.º 23867, de 17 de Maio de 1934.
- Decreto-Lei n.º 23875, de 19 de Maio de 1934.
- Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março (Atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos)
- Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro (Estabelece o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos)
- Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado)
- Decreto-Lei n.º 71/2007 de 27 de Março (Estatuto do Gestor Público)
- Decreto-Lei n.º 300/2007 de 23 de Agosto (Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 558/99 de 17 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas)
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (Código dos Contratos Públicos)
- Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de Abril (Estabelece o regime das parcerias entre o Estado e as autarquias locais para a exploração e gestão de sistemas municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos)
- Directiva 2006/111/CE Da Comissão de 16 de Novembro 2006 / <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:318:0017:0025:PT:PDF> [Consulta em: 26/04/2009]
- Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro (Atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos)
- Lei n.º 23/96 de 26 de Julho (Lei dos Serviços Públicos Essenciais)
- Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais)

- Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro (Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais)
- Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias)
- Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro (Primeira alteração à Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias)
- Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (Quarta alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto)
- Lei n.º 53-E/2006 de 29 de Dezembro (Aprova o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais)
- Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro (Regime Jurídico do Sector Empresarial Local)
- Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março (Aprova os princípios de bom governo das empresas do Sector Empresarial do Estado)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de Abril (Aprova as orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do Sector Empresarial do Estado)

Outros Documentos:

- Livro Branco Sobre Serviços de Interesse Geral, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Livro Branco sobre os serviços de interesse geral /* COM/2004/0374 final */

Disponível em:

http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l23013b_pt.htm

Consulta em: [28/04/2009]

- Livro Verde sobre os Serviços de Interesse Geral, Bruxelas, Comissão Europeia: 2003.

Disponível em:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:PT:PDF>

Consulta em [28/04/2009]

- Relatório de sustentabilidade 2008, CMP, Junho 2009.

Internet:

www.aguasdoporto.pt

www.ambienteonline.pt

<https://www.apdl.pt/>

<http://www.cm-porto.pt/>

<http://www.dgaa.pt/>

<http://www.dre.pt>

www.praiasdoporto.pt

www.ribeirasdoporto.pt